COMMISSION D'ENQUÊTE
SUR LE
PROGRAMME DE COMMANDITES
ET LES ACTIVITÉS PUBLICITAIRES

RÉTABLIR L'IMPUTABILITÉ

ÉTUDES : VOLUME 3

LIENS : RESPONSABILITÉ
ET REDDITION DE COMPTES

106-02469/

COMMISSION D'ENQUÊTE
SUR LE
PROGRAMME DE COMMANDITES
ET LES ACTIVITÉS PUBLICITAIRES

RÉTABLIR L'IMPUTABILITÉ

ÉTUDES : VOLUME 3

LIENS : RESPONSABILITÉ
ET REDDITION DE COMPTES

Rétablir l'imputabilité

Études : volume 3

Liens : responsabilité et reddition de comptes

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada,
représentée par le Ministre des Travaux publics
et Services gouvernementaux - 2006

N° cat. : CP32-87/3-2006F

ISBN 0-660-97121-6

En vente chez votre libraire local ou auprès des

Éditions et Services de dépôt

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Ottawa (Ontario)

KIA OS5

Téléphone : (613) 941-5995
Commandes seulement : 1 800 635-7943
Télécopieur : (613) 954-5779 ou 1 800 565-7757

Internet : http://publications.gc.ca

Also issued in English under the title
Restoring Accountability
Research Studies, Volume 3
Linkages: Responsibilities and Accountabilities

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1
Donald Savoie

Les études 4

LE RÔLE DU GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ 23
S.L. Sutherland

1 Introduction 23

2 Objet de l'étude 26

3 Canada : le greffier du Conseil privé 28

3.1 Le rôle du greffier : préserver l'intégrité du système de décision du Cabinet 28
3.2 Le secrétaire du Cabinet 29
3.3 Le sous-ministre du Premier ministre 32
3.3.1 L'organisation du Bureau du Conseil privé 32
3.3.2 La fonction de conseil 35
3.4 Le rôle de chef de la fonction publique du Canada 36
3.4.1 Création du titre 36
3.4.2 Le rôle du greffier dans la nomination des sous-ministres 39
3.4.3 Autres fonctions concernant le personnel supérieur 42
3.4.4 Le Conseil privé et la législation subordonnée 44

4 Royaume-Uni : le Bureau du Cabinet et le secrétariat du Cabinet 45

4.1 Ministre de la Fonction publique 45
4.2 Secrétariat du Cabinet 47
4.3 Le Bureau du Cabinet 48
4.4 Rôle de chef de la fonction publique 50
4.5 Le Bureau du Conseil privé britannique 52

5 Facteurs d'évaluation du rôle du greffier canadien 54

5.1 Comment les greffiers successifs ont-ils joué ou compris leur rôle? 54
5.1.1 Les rapports annuels du chef de la fonction publique 54
5.1.2 Les propres publications des greffiers sur leur rôle 59
5.1.3 Jugements journalistiques « de qualité » 63

5.2 Comment le rôle du greffier a-t-il changé au cours des temps? 69
5.2.1 Le greffier, médiateur du Premier ministre 70
5.2.2 Le gouvernement, c'est une affaire de jugement et de politique 71
5.2.3 Le greffier peut-il faire face aux « problèmes invisibles »? 72
5.2.4 Les médias fabriquent le message 74
5.2.5 Le profil médiatique des greffiers au fil du temps 76
5.2.6 Les nouveaux développements, comme l'horizontalité et la Nouvelle gestion publique 78
5.2.7 Que peut-on faire pour assurer la « chaîne d'imputabilité »? 85
5.2.8 Le problème des « nombreuses mains » 85
5.2.9 La réforme de l'agent comptable au Canada 89

6 Comparaison des Bureaux du Cabinet au Canada et au Royaume-Uni : peut-on importer la réforme? 91
6.1 Les pouvoirs de prérogative du Premier ministre 91
6.2 Les conseillers spéciaux au Royaume-Uni : le pont entre le politique et le bureaucratique 94
6.3 Les secrétaires privés permanents des ministres 96
6.4 Durée des mandats 97
6.5 Les champs de mines politiques des réformes importées 98

7 Recommandations 101
7.1 Thème : moderniser le rôle du greffier canadien 101
7.2 Thème : conforter l'intégrité du centre 108

8 Dernières réflexions 112

Annexe A :
Durée de mandats des secrétaires du Cabinet au Canada, au Royaume-Uni et en Australie 114

Annexe B :
Le comité des normes de la vie publique du Royaume-Uni* 115

LA RESPONSABILITÉ, LA REDDITION DE COMPTES ET LE RÔLE DES SOUS-MINISTRES DANS LE GOUVERNEMENT DU CANADA **127**

James Ross Hurley

1 Portée et objet de l'étude 127

2 Les principes fondamentaux qui sous-tendent la responsabilité ministérielle dans le régime parlementaire canadien 128

3 L'évolution de l'exercice du pouvoir au Canada 131

4 Définition des termes 137

5 Acteurs politiques et acteurs professionnels 142

6 Les responsabilités et obligations redditionnelles multiples des sous-ministres 145

7 Les mécanismes de la reddition de comptes financière par les acteurs politiques et professionnels 149

8 Les agents comptables britanniques 154

9 Comparaison des pratiques britanniques et canadiennes 159

10 Conclusion 162

LES RESPONSABILITÉS ET OBLIGATIONS REDDITIONNELLES RESPECTIVES DES MINISTRES ET DES FONCTIONNAIRES : UNE ÉTUDE DU SYSTÈME BRITANNIQUE D'AGENT COMPTABLE ET DE SON APPLICABILITÉ AU CANADA 171

C.E.S (Ned) Franks

1 Le système britannique d'agent comptable 171

1.1 Les agents comptables britanniques 171

1.1.1 Les rôles et les responsabilités des agents comptables 172

1.1.2 La régularité, la probité et l'optimisation des ressources 174

1.1.3 Les agents comptables des initiatives horizontales (conjointes) 176

1.1.4 La variété et le nombre d'agents comptables britanniques 178

1.1.5 Les secrétaires permanents 180

1.2 Les directives ministérielles : le mécanisme de désaveu des agents comptables britanniques 183

1.2.1 Le mécanisme des directives ministérielles 183

1.2.2 La préservation de la confidentialité 186

1.2.3 La fréquence et la nature des directives ministérielles 188

1.3 Le rôle du Trésor britannique 188

1.4 Le Comité des comptes publics britannique 190

2 Comparaison entre la Grande-Bretagne et le Canada 195

2.1 Les secrétaires permanents et les sous-ministres 196
2.2 La régularité, la probité et l'optimisation des ressources 199
2.3 Les directives ministérielles (décisions contraires) 199
2.4 Le Trésor et le Conseil du Trésor 200
2.5 Le rôle du vérificateur général 201
2.6 Le Comité des comptes publics 201
2.7 Conclusions : similitude externe, différence interne 202

3 Les arguments contre le système de l'agent comptable 205

3.1 La méconnaissance du système britannique 206
3.2 Le Parlement refuserait d'établir la distinction entre les responsabilités et obligations redditionnelles des ministres et celles des sous-ministres qu'exigerait le système de l'agent comptable 209
3.3 Au Canada, le Parlement et le Comité des comptes publics sont trop partisans pour permettre au système de réussir 210
3.4 Le Parlement n'a pas autorité pour superviser le respect des lois par le gouvernement 213
3.5 Le Canada possède déjà un mécanisme efficace de règlement des différends 215
3.6 Les contradictions et incohérences des conceptions gouvernementales de la responsabilité, de l'obligation de rendre compte et de l'obligation de s'expliquer 219
3.7 Conclusions 222

4 Une solution canadienne 224

4.1 Les sous-ministres 227
4.2 Le Conseil du Trésor 230
4.3 Le Comité des comptes publics 231
4.4 Le vérificateur général 233
4.5 La mise en œuvre des réformes 233

Note 234

Annexe A:
La directive ministérielle sur « l'aéronef d'entraînement avancé Hawk 128 ». 235

Annexe B :
Sir Tim Lankester et le barrage de Pergau 238

LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE ET LA *LOI SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES* : L'OBLIGATION CONSTITUTIONNELLE DE RENDRE COMPTE DES DÉPENSES GOUVERNEMENTALES 249

Stan Corbett

1 Introduction 249

2 La responsabilité ministérielle au Canada 251

3 Le fondement constitutionnel de la responsabilité ministérielle 259

4 Le fondement légal de la reddition de comptes financière 263

5 La responsabilité, la reddition de comptes et la responsabilité civile 268

6 Déclarations récentes concernant la responsabilité et la reddition de comptes 280

6.1 La responsabilité directe des sous-ministres 284
6.2 La responsabilité indirecte des sous-ministres 285
6.3 Conflits découlant des responsabilités des sous-ministres 285

7 Conclusion 300

LA REDDITION DE COMPTES PUBLIQUE DES ORGANISMES PUBLICS AUTONOMES 317

B. Guy Peters

1 Introduction 317

2 Quelques idées au sujet de la reddition de comptes 323

2.1 L'obligation de s'expliquer 324
2.2 La reddition de comptes 324
2.3 La responsabilité 326
2.4 La réactivité 327
2.5 Les conflits des composantes de reddition de comptes 327
2.6 La reddition de comptes et la multiplicité des intervenants 329

3 Les sociétés d'État 331

3.1 Les mécanismes de contrôle 336

3.2 Les autres régimes de gouvernance et de reddition de comptes 342

3.2.1 Le modèle suédois 343

3.2.2 L'expérience hollandaise 346

3.2.3 La participation des partenaires sociaux 347

3.3 La gestion du rendement 348

4 L'intérêt public 353

5 Conclusion 355

6 Recommandations 357

ANNEXE A : LISTE DES AUTEURS 363

INTRODUCTION

Donald Savoie

À l'automne 2004, le juge Gomery m'a invité à me joindre à la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires en tant que directeur de la recherche pour la phase II du travail de la Commission, qui allait très vite être connue sous le nom de phase des recommandations. C'est tout un défi qu'il a lancé à l'équipe de recherche en demandant : « Savez-vous ce qui fait un bon juge? » Je ne connaissais pas la réponse, ce qu'a certainement dû trahir mon air perplexe, et il a très vite répondu : « Deux bons avocats devant le juge, chacun représentant de façon très compétente l'une ou l'autre partie dans l'affaire ». J'avais tout de suite compris : le juge Gomery était prêt à se pencher sur toute question, tant et aussi longtemps que le programme de recherche était en mesure de monter un dossier solide de part et d'autre. À aucun moment le juge Gomery a-t-il exprimé le moindre préjugé, idée préconçue ou suggestion à l'équipe de recherche de se pencher sur une question donnée ou de l'examiner d'un point de

vue particulier. C'est dans ce même esprit qu'il a participé à toutes les réunions du Comité consultatif ainsi qu'aux discussions en table ronde qui ont été tenues dans cinq régions du pays entre août et octobre 2005.

J'ai fait un examen attentif du mandat de la Commission. Celui-ci demandait au juge Gomery de formuler des recommandations « à partir des faits constatés » à la phase I, « dans le but de prévenir la mauvaise gestion des programmes de commandites et des activités publicitaires à l'avenir ». Il énumérait un certain nombre de questions précises à examiner et demandait « l'établissement d'un rapport sur la responsabilité des ministres et des fonctionnaires ».

J'ai suivi les comparutions de témoins devant le juge Gomery, tant à Ottawa qu'à Montréal. J'ai également produit un rapport visant à cerner les aspects clés que la Commission pourrait vouloir examiner. J'ai rencontré régulièrement le juge Gomery pour passer en revue les différentes questions ainsi que le programme de recherche de la Commission au fur et à mesure de sa planification. Il a très tôt demandé que je tienne compte de ce que faisait le gouvernement pour réformer ses activités de gestion et que je passe en revue les différents documents que déposait le président du Conseil du Trésor, afin que la Commission ne se consacre pas à réinventer la roue. Le juge Gomery a, par exemple, souligné que le Conseil du Trésor avait produit un document solide sur la gouvernance des sociétés d'État. Il a expliqué qu'au lieu de commencer à partir de zéro, nous devrions plutôt offrir une critique du document et comparer les conclusions de ses auteurs avec l'expérience vécue en la matière dans d'autres pays.

Le programme de recherche de la Commission est le fruit des efforts de nombreux participants. Je tiens à souligner tout particulièrement le travail de M. Ned Franks, professeur émérite à l'Université Queen's et l'un des meilleurs étudiants du Parlement canadien. Il a prêté son aide pour chaque facette du programme de recherche, depuis

l'identification des questions à étudier jusqu'à la recommandation de chercheurs et de spécialistes.

Le Comité consultatif de la Commission a lui aussi fourni des conseils et un appui importants au programme de recherche. La Commission a eu le bonheur d'attirer pour siéger au Comité une liste impressionnante de Canadiens, sous la présidence de Raymond Garneau, homme d'affaires chevronné du Québec, ancien ministre des Finances au Québec et ancien député fédéral à Ottawa. Ont également siégé au Comité M. Roch Bolduc, ancien sénateur et ancien haut fonctionnaire au gouvernement du Québec; M^me^ Carolle Simard, du Département de sciences politiques et d'administration publique de l'Université du Québec à Montréal; M. Bevis Dewar, ancien sous-ministre de la Défense et directeur du Centre canadien de gestion, récemment devenu l'École de la fonction publique du Canada; l'honorable John Fraser, ancien ministre du cabinet fédéral et ancien président de la Chambre des communes; M^me^ Constance Glube, ancien juge en chef de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse; M. Ted Hodgetts, professeur émérite à l'Université Queen's et autrefois membre de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert) et directeur de la rédaction de la Commission d'enquête royale sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco); et M^me^ Sheila-Marie Cook, ancienne fonctionnaire au gouvernement fédéral et aujourd'hui directrice exécutive et secrétaire de la Commission. J'ai quant à moi joué le rôle de secrétaire du Comité consultatif.

Je ne saurais trop insister sur l'importance du travail fait par le Comité consultatif s'agissant d'élaborer et d'encadrer le programme de recherche de la Commission. J'ai grandement bénéficié des sages conseils que m'ont donnés, individuellement et collectivement, les membres, ainsi que de leurs connaissances et de leurs mises en garde éclairées. Ils ont été généreux avec leur temps et leur patience. Ils ont lu les différentes études de recherche et livré des conseils quant à la

meilleure utilisation à faire de leurs conclusions en vue du rapport de la phase II.

À son niveau le plus général, le programme de recherche de la Commission s'est intéressé aux relations entretenues par le Parlement avec le gouvernement du Canada et les fonctionnaires, et inversement, à la meilleure façon de promouvoir la transparence au gouvernement, et aux rôles des principaux acteurs politiques et administratifs au sein du gouvernement. Les études rédigées pour la Commission avancent des perspectives différentes et parfois contradictoires. Cette diversité était délibérée. Les études proposent par ailleurs diverses pistes de solution. Nous avons eu le privilège d'intéresser des spécialistes renommés dans leur domaine à produire ces travaux de recherche pour la Commission. Nous avons également fait appel à des praticiens pour des rapports traitant du personnel exonéré, de la vérification interne et de questions en matière de publicité et de commandites.

Ces études abordent toutes les questions que le juge Gomery a été chargé d'examiner. Elles traitent en effet des rôles respectifs du Parlement, des ministres et des hauts fonctionnaires; des processus de nomination des sous-ministres et d'évaluation de leur rendement; de l'accès à l'information; et de législation en matière de divulgation d'actes fautifs et de lobbying.

Les études

Dans **« Le rôle du greffier du Conseil privé », S.L. Sutherland** explique que le greffier du Conseil privé, le plus haut fonctionnaire apolitique du gouvernement du Canada, facilite un gouvernement collectif au moyen du flux de dossiers et d'information en direction et en provenance du Cabinet. Le titulaire remplit également trois fonctions spécifiques : il est secrétaire du Cabinet, sous-ministre du Premier ministre et chef de la fonction publique. La double identification comme greffier et secrétaire est due à l'élargissement du droit public au Canada,

qui a donné lieu à deux organismes qui gèrent les principales fonctions exécutives de l'État, soit le Cabinet et le gouverneur en conseil.

L'étude passe en revue le contexte institutionnel ainsi que l'évolution et le rôle actuel du greffier du Conseil privé et son rôle plus récent, à titre de chef de la fonction publique du Canada. L'auteur compare ce rôle à celui du secrétaire du Cabinet au Royaume-Uni. Elle indique la manière dont différents greffiers canadiens ont compris et joué leur rôle et ce qu'ils en ont écrit, comment d'autres personnes ont évalué leur rendement et dans quelle mesure les divers éléments du rôle de greffier ont évolué au fil du temps. Elle identifie par ailleurs les forces qui ont inspiré ces modifications, notamment les plus récents développements dans l'administration publique tels que l'horizontalité et la Nouvelle gestion publique. Elle conclut par des recommandations sur des ajustements au rôle de greffier, susceptibles d'améliorer et de préciser la reddition de comptes.

En tant que plus haut fonctionnaire du gouvernement qui épaule le Premier ministre, le greffier fournit conseils et explications sur la politique gouvernementale émanant de n'importe où dans le système et interprète les capacités et les faiblesses de l'appareil de la fonction publique. Le greffier est au centre de l'un des systèmes de diffusion d'information le plus urgent et le plus large au sein du gouvernement. Travaillant en collaboration avec le Premier ministre ou le chef de cabinet du Premier ministre, le greffier est un important résolveur de problèmes au sein de la fonction publique et se trouve à la jonction entre la fonction publique et les acteurs politiques.

L'influence du greffier en matière de politiques découle de la nécessité pour celui-ci non seulement de s'assurer que le système de dossiers soit bien géré et que les ministres soient bien servis, mais également d'atteindre une maîtrise intellectuelle du contenu des dossiers actuels afin d'être en mesure de conseiller le Premier ministre, au besoin. Les

enjeux sont acheminés au Cabinet par les ministres, tandis que le Premier ministre compte en ceci sur le Cabinet du Premier ministre (CPM). Le CPM est co-conseiller du Premier ministre, et les deux sources de conseils doivent être conciliées.

Avec la proclamation de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* modifiée en 1993, le rôle du chef de la fonction publique est devenu une responsabilité officielle du greffier. Il semble assez clair, du fait de la brièveté de la clause d'établissement et du peu de fonctions et de ressources rattachées à ce rôle, que l'on n'a jamais prévu qu'il devienne une fonction exécutive. Le rôle du greffier à titre de chef consiste à représenter le gouvernement auprès de la fonction publique et à informer le gouvernement des besoins de celle-ci. Le greffier est directement responsable devant le Premier ministre de fournir un appui s'agissant des nominations de sous-ministres faites par le Premier ministre en vertu de la prérogative, par décret en conseil. Dans les cas où « l'équilibre requis » entre obligations redditionnelles ne peut pas être maintenu ou lorsqu'un sous-ministre juge que sa responsabilité est en contradiction avec celle du ministre ou avec le programme et les orientations du gouvernement, il est censé consulter le greffier.

Le changement le plus marquant au niveau des fonctions du greffier concerne son rôle de résolveur de problèmes. D'où la critique que le rôle du greffier est en train de devenir trop politisé. Le greffier rencontre chaque matin le Premier ministre et son chef de cabinet, et il est donc en mesure d'agir rapidement pour minimiser les difficultés là où il jouit de l'influence requise et estime que son intervention est appropriée dans le contexte de son rôle. La qualité du personnel au CPM est variable, et le greffier se trouve au centre des réseaux d'information du gouvernement. Si le greffier surclasse le bureau politique, le Premier ministre cherchera vraisemblablement à faire davantage usage de la capacité de médiation du greffier.

Au cours des années 90, la mise en œuvre par le Canada de la Nouvelle gestion publique a coïncidé avec une réorganisation gouvernementale et des réductions de dépenses par le biais de l'Examen des programmes. L'habilitation et la prise de risques ont été le lustre appliqué aux mesures de restriction. Dans un tel climat de changements rapides, l'on n'a cependant pas réfléchi suffisamment aux importants enjeux de contrôle et de risque, notamment les risques créés pour le leadership politique. L'environnement de la Nouvelle gestion publique fournissait une toile de fond de « laxité administrative ».

Sharon Sutherland demande si la gestion du risque telle qu'elle est pratiquée au gouvernement fédéral est suffisamment harmonisée avec le risque politique. Et le sous-ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et l'ancien greffier du Conseil privé, M^me^ Jocelyne Bourgon, ont déclaré dans le cadre de l'Enquête sur les commandites avoir été entièrement occupés par d'autres dossiers et ne pas s'être attardés sur les initiatives de commandites. L'auteur conclut qu'il serait peut-être sage de demander au Conseil du Trésor de surveiller le risque politique afin de limiter l'incidence de scandales politiques.

M^me^ Sutherland fait huit recommandations qui s'inscrivent sous deux grands thèmes — les quatre premières visent à moderniser le rôle du greffier et les quatre autres visent à renforcer l'intégrité du centre :

1. ajouter des questions explicites au plan de travail du greffier aux fins des évaluations annuelles des sous-ministres afin de s'assurer que ces derniers communiquent leurs préoccupations en matière d'éthique au greffier et, réciproquement, que le greffier explique ses opinions aux sous-ministres;

2. abolir le rôle de « chef » du greffier et créer le titre ministériel de « ministre de la fonction publique » à l'intention du président du Conseil du Trésor;

3 rayer des descriptions de fonctions du greffier et du secrétaire de Cabinet le titre informel de « sous-ministre du Premier ministre »;

4 remplacer le nom de greffier du Conseil privé par celui de secrétaire du Cabinet;

5 faire le lien entre le rang supérieur du greffier par rapport aux autres administrateurs généraux et son rôle de gardien ultime de la Constitution, des rouages du gouvernement de cabinet, et de l'appareil gouvernemental;

6 encourager le Canada à envisager la création d'un Comité permanent des normes de la vie publique, similaire à celui créé en Grande-Bretagne en 1994;

7 rappeler aux politiciens qu'ils pourraient réduire les risques politiques en établissant un mécanisme indépendant, en vue de vérifications au hasard des contrats des bureaux ministériels et des organisations à petit budget que néglige le Bureau du vérificateur général;

8 concevoir une adaptation au contexte politique canadien de l'agent comptable britannique, afin de prévenir les conflits en matière de dépenses éventuellement illégales ou clairement malavisées des ministres.

Dans son étude intitulée **« La responsabilité, la reddition de comptes et le rôle des sous-ministres dans le Gouvernement du Canada », James Ross Hurley** nous fait savoir qu'au Royaume-Uni, les secrétaires permanents — l'équivalent des sous-ministres au Canada — portent un deuxième chapeau : ils sont nommés à titre d'agents comptables et endossent la responsabilité directe et personnelle de la gestion des fonds et biens publics. Ils doivent s'expliquer devant les comités parlementaires et rendre compte à leur ministre de l'exécution de leurs fonctions. Si un ministre ordonne à son sous-ministre d'agir contrairement aux principes de l'intégrité, de la

régularité et de l'optimisation des ressources ou de contrevenir aux politiques générales du gouvernement, l'agent comptable doit essayer de convaincre le ministre de s'abstenir et, s'il n'y parvient pas, doit demander au ministre de coucher l'ordre par écrit; l'agent comptable doit alors déposer l'ordre du ministre, accompagné d'un exposé de ses objections, auprès du Trésor et du vérificateur général. L'argent est alors dépensé selon les instructions du ministre, mais ultérieurement, lorsque les comptes sont examinés, on trouve la trace écrite du désaccord qui peut, dans certaines circonstances, être rendu public.

M. Hurley montre bien que l'agent comptable opère dans un contexte bien particulier : le Comité des comptes publics britannique est auréolé de prestige, ses membres y siègent pour une longue durée, il est non partisan et un fonctionnaire représentant le Trésor siège à sa table et l'assiste dans son travail. Le Comité cherche à y voir clair dans les enjeux plutôt qu'à distribuer des blâmes. Au Canada, le Comité des comptes publics est marqué par l'instabilité de sa composition, le caractère partisan de ses délibérations et le désir de désigner des fautifs.

L'institution britannique de l'agent comptable est relativement formelle, du moins comparé à ce qui existe au Canada. Le Canada possède également un mécanisme de règlement des différends entre sous-ministres et ministres concernant la gestion financière, mais il est officieux et opère à huis clos. Si, lors d'une discussion, un ministre ordonne à son sous-ministre d'agir contrairement aux principes de l'intégrité, de la régularité et de l'optimisation des ressources ou aux politiques générales du gouvernement, le sous-ministre peut communiquer avec le greffier du Conseil privé et demander son intervention (pour le compte du Premier ministre) ou celle du Premier ministre lui-même. L'avantage de cette démarche est qu'elle peut empêcher préventivement les dépenses irrégulières. Elle préserve aussi la confidentialité d'un désaccord entre le ministre et son sous-ministre et donc évite que les différends puissent être exploités par un Comité

des comptes publics partisan pour envenimer les relations entre les deux protagonistes.

M. Hurley ne recommande pas l'adoption au Canada de l'institution britannique de l'agent comptable. Il ajoute que la défaillance flagrante dans la bonne gouvernance du Canada intervenue dans le Programme de commandites est le fait d'erreurs humaines plutôt que d'un manque de garde-fous institutionnels. Plutôt que d'introduire le concept de l'agent comptable, M. Hurley recommande que les ministres et leurs collaborateurs exempts soient informés, au moment de leur nomination, des rôles et responsabilités respectifs des acteurs politiques et professionnels, de la nécessité de respecter la fonction de sous-ministre en tant que passerelle entre les deux sphères, de l'impératif de la probité, de la régularité et de l'optimisation des ressources relativement aux dépenses publiques, ainsi que de la primauté qu'il convient d'accorder aux valeurs et à l'éthique dans le fonctionnement du système canadien de gouvernement parlementaire responsable. Il faut inculquer aux sous-ministres (par le biais de leurs objectifs de rendement) et aux administrateurs de la fonction publique (au moyen d'instructions, de cours ou de stages de formation) la primauté des valeurs et de l'éthique dans le fonctionnement du système canadien de gouvernement parlementaire responsable, la nécessité de « parler vrai » avec le pouvoir, et l'importance de la probité, de la régularité et de l'optimisation des ressources lors du maniement des fonds publics. En bref, tous ces aspects doivent être privilégiés par le Programme de gestion du rendement des sous-ministres et les évaluations de rendement des cadres de la fonction publique.

Dans **« Les responsabilités et obligations redditionnelles respectives des ministres et des fonctionnaires : une étude du système britannique d'agent comptable et de son applicabilité au Canada », C.E.S. (Ned) Franks** examine les responsabilités et obligations redditionnelles respectives des ministres et sous-ministres

en matière d'administration financière en Grande-Bretagne et au Canada. Pour ce faire, il compare le système britannique d'agent comptable aux pratiques canadiennes de reddition de comptes au Parlement par les ministres et sous-ministres. Bien que les deux régimes parlementaires soient similaires à maints égards, ils diffèrent sensiblement de par la façon dont le gouvernement et le Parlement de chacun interprètent le rôle et les responsabilités dans le domaine de l'administration financière des ministres et des hauts fonctionnaires et de par les mécanismes de reddition de comptes de ces derniers.

En Grande-Bretagne, les secrétaires permanents (sous-ministres) sont désignés comme « agent comptable » de leur ministère. À ce titre, ils sont entièrement et personnellement responsables du respect des normes de régularité, de probité et d'optimisation des ressources au niveau de l'administration financière de leur ministère. Les agents comptables ne peuvent déléguer cette responsabilité ou s'y soustraire par quelque autre moyen. Comme le fait observer le Trésor britannique : « Dans la pratique, un agent comptable délègue largement ses pouvoirs à d'autres, mais il ne peut pour autant se dérober à la responsabilité ».

Un ministre britannique peut passer outre à l'avis d'un agent comptable au moyen d'une « directive ministérielle ». La correspondance relative à une directive ministérielle échangée entre l'agent comptable et le ministre est transmise au Trésor et au vérificateur général. Cette correspondance n'explique en détail ni les motifs de l'objection ni ceux de la directive ministérielle. Elle ne fait que consigner l'existence d'une décision contraire du ministre, et c'est dès lors ce dernier, et non plus l'agent comptable, qui en assume la responsabilité et en devient comptable. Ce mécanisme ne viole pas la confidentialité des discussions entre le ministre et l'agent comptable. Il permet également au ministre, puisqu'il possède le pouvoir d'ignorer l'avis de l'agent comptable, de lui imposer ses décisions. Ainsi est préservé le principe de la responsabilité ministérielle.

La tribune où s'exerce la reddition de comptes par l'agent comptable est le Comité des comptes publics de la Chambre des communes britannique. Ce Comité, qui peut se targuer de plus d'un siècle de travail précieux et non partisan, a à la fois créé et renforcé l'autorité de l'agent comptable à titre de premier détenteur de la responsabilité en matière d'administration financière. Le Comité et le Conseil du Trésor travaillent de concert à la réalisation de leur objectif commun, une administration financière intègre. Le Parlement britannique considère le Trésor comme son allié dans cette quête.

Pris globalement, les agents comptables, le Comité des comptes publics, le Trésor et le contrôleur-vérificateur général forment en Grande-Bretagne un système cohérent et efficace de reddition de comptes financière au Parlement, assurant le respect des règlements et autres obligations légales. Le Trésor britannique conseille aux agents comptables, s'ils ont des doutes sur une ligne de conduite envisagée, de se demander : Pourrais-je défendre de manière satisfaisante cette action devant le Comité des comptes publics? Et puisque la reddition de comptes au Parlement s'inscrit dans une reddition de comptes plus large, la question peut être formulée encore plus simplement : Pourrais-je défendre de manière satisfaisante cette action aux yeux du public?

L'approche canadienne de la reddition de comptes financière au Parlement ne présente pas la clarté ou la cohérence de la méthode britannique, bien que les sous-ministres canadiens possèdent des rôles et des responsabilités similaires à ceux des secrétaires permanents britanniques. De fait, les sous-ministres canadiens exercent des responsabilités légales qui leur sont propres et qui sont même supérieures à celles des agents comptables britanniques. Néanmoins, le gouvernement canadien maintient que les sous-ministres, contrairement à leurs homologues britanniques, n'ont pas de comptes à rendre au Comité des comptes publics. Les sous-ministres canadiens comparaissent devant le Comité au nom de leur ministre, même si la

question débattue relève des responsabilités légales appartenant aux sous-ministres eux-mêmes et non aux ministres. Cette séparation des responsabilités est la différence fondamentale, et peut-être la plus marquante, entre les approches britannique et canadienne de la reddition de comptes financière au Parlement.

De nombreux arguments ont été présentés au Canada pour justifier le rejet gouvernemental d'une version canadienne du système d'agent comptable. Plusieurs de ces arguments reposent sur une méconnaissance du système britannique, notamment les affirmations erronées voulant que, premièrement, le système britannique permettrait au Comité des comptes publics de récompenser et punir les agents comptables et de leur donner des instructions; deuxièmement, que le système de l'agent comptable violerait le principe de la responsabilité ministérielle; et troisièmement, qu'il anéantirait la confidentialité et la confiance qui sont les attributs nécessaires de la relation entre ministres et sous-ministres.

M. Franks maintient qu'un bon système de reddition de comptes financière ne requiert pas la modification des responsabilités légales des sous-ministres, mais exige que l'on change la façon dont les sous-ministres sont appelés à rendre compte. Le Parlement et le gouvernement ont un intérêt commun à assurer la régularité, l'intégrité et l'optimisation des ressources dans le domaine de l'administration financière. Les instruments pour ce faire sont, du côté parlementaire, le vérificateur général et le Comité des comptes publics, et du côté gouvernemental, les sous-ministres et le Conseil du Trésor. Il manque au Canada deux éléments d'un système cohérent et efficace : premièrement, une focalisation appropriée sur la reddition de comptes par les sous-ministres, auxquels la loi attribue des responsabilités claires en matière d'administration financière; deuxièmement, un Conseil du Trésor qui soutienne tant le Comité des comptes publics que les sous-ministres dans la quête d'une administration financière probe.

Les usages canadiens ont pris forme dans les conditions révolues du passé, lorsque le Comité des comptes publics était faible et inefficace, lorsqu'il était admis que les ministres se mêlent de près des détails de l'administration financière et lorsque le contrôle exercé par les organismes centraux du gouvernement ne laissait qu'un rôle mineur aux sous-ministres. Beaucoup de choses ont changé depuis. Les rôles des divers organes n'ont pas été adaptés en conséquence. Le but d'une réforme devrait être d'assurer que chacun de ces acteurs joue un rôle approprié et qu'ensemble ils créent un système efficace et cohérent de reddition de comptes au Parlement pour l'administration financière. M. Franks conclut avec une série de recommandations :

- Les sous-ministres devraient rendre compte en leur nom propre au Comité des comptes publics, à titre de détenteurs de responsabilités.

- Le gouvernement devrait instaurer un mécanisme formel par lequel un ministre peut écarter les objections d'un sous-ministre concernant des affaires mettant en jeu les pouvoirs que les sous-ministres exercent en propre.

- Ces décisions contraires devraient être consignées dans une correspondance entre le ministre et le sous-ministre. Cette correspondance devrait être transmise à l'agent compétent du Secrétariat du Conseil du Trésor et être mise à la disposition du Bureau du vérificateur général pour examen.

- Les sous-ministres devraient être nommés pour un mandat de trois à cinq ans.

- Le Conseil du Trésor devrait établir à l'intention des sous-ministres un protocole définissant les affaires dont ils sont personnellement responsables et dont ils peuvent être appelés à rendre compte au Comité des comptes publics. Ce protocole devrait être avalisé par le Comité des comptes publics et définir les règles générales régissant la comparution des sous-ministres devant le Comité.

- Les membres du Comité des comptes publics devraient y siéger pendant toute une législature.

Dans « **La responsabilité ministérielle et la *Loi sur la gestion des finances publiques* : l'obligation constitutionnelle de rendre compte des dépenses gouvernementales** », **Stan Corbett** analyse la responsabilité ministérielle dans le contexte du modèle de Westminster tel qu'il est appliqué au Canada, à la lumière des écrits publiés et d'un examen minutieux des textes législatifs et des arrêts des tribunaux pertinents. L'étude examine le fondement constitutionnel de la responsabilité ministérielle et le fondement légal de la reddition de comptes financière. Les notions de responsabilité, reddition de comptes et responsabilité juridique sont abordées dans le contexte de la *Loi sur la gestion des finances publiques* considérée en tant qu'instrument de politique.

M. Corbett fait observer que les tribunaux canadiens ont à l'occasion souscrit à l'opinion voulant que la Constitution canadienne prévoie une séparation étanche des pouvoirs : le rôle des pouvoirs législatifs étant de définir et d'énoncer la politique, celui du pouvoir exécutif de l'administrer et de la mettre en œuvre, et celui du pouvoir judiciaire d'interpréter et d'appliquer la loi. Il ajoute que la Cour suprême a admis, toutefois, que le rôle de l'exécutif est plus complexe. Les tribunaux ont reconnu clairement qu'il est fréquent, dans l'exercice des fonctions de gouvernance, que le pouvoir exécutif contrôle le pouvoir législatif. Aussi, la doctrine de la séparation des pouvoirs trouve-t-elle dans le contexte canadien une application spéciale, sa singularité résidant dans le rôle des tribunaux par rapport à celui du législatif et de l'exécutif, plutôt que dans la relation entre l'exécutif (dont font partie les membres du Cabinet) et le législatif (dont font partie les ministres). La frontière entre le législatif et l'exécutif démarque le double rôle de chacun des membres du Cabinet. L'obligation de respecter la séparation des pouvoirs est l'un des aspects essentiels de la doctrine de la responsabilité ministérielle. À titre de législateurs et de membres de l'exécutif, les

ministres sont soumis à la volonté démocratiquement exprimée du Parlement et à la règle de droit. Les ministres sont aussi des acteurs politiques partisans.

M. Corbett fait valoir que la doctrine de la responsabilité ministérielle comporte des composantes politiques et légales. Elle trouve une expression différente selon qu'elle s'inscrit dans le volet légal ou le volet conventionnel de l'ordre constitutionnel canadien. On considère que la responsabilité individuelle des ministres a un fondement légal, tandis que la responsabilité collective est considérée comme une convention politique. Les ministres sont, en vertu de la première, responsables des actes de leur ministère et, en vertu de la seconde, responsables des politiques de leur gouvernement. Le fait de tenir les ministres responsables légalement de même que politiquement des actes de leur ministère fait ressortir que le ministre est tenu par la Constitution de veiller à ce que les mesures prises par son ministère soient conformes à la règle de droit. Cette responsabilité est plus qu'une affaire de politique ou de convention.

Les tribunaux, selon M. Corbett, ont reconnu que la Constitution consacre sur le plan juridique le pouvoir de la Chambre des communes de surveiller les dépenses de l'exécutif. La *Loi constitutionnelle de 1867* exige que toutes les dépenses de fonds publics soient avalisées par la Chambre des communes. Cela n'est pas une affaire de convention, mais bien une prescription légale. Le Cabinet agirait en violation de l'article 53 de la loi s'il autorisait les dépenses de deniers publics sans l'approbation préalable de la Chambre des communes. Toutes les autorisations de dépenser les fonds publics doivent être explicites. L'article 54 requiert que toutes les dépenses soient au préalable recommandées à la Chambre par un « Message du gouverneur général » durant la session pendant laquelle ces dépenses sont proposées. En pratique, il faut entendre par « Message du gouverneur général » un projet de loi émanant du Cabinet. En effet, l'article 54 limite le pouvoir

de la Chambre d'autoriser l'affectation de recettes publiques aux demandes qui émanent de l'exécutif. Ensemble, les articles 53 et 54 font que les gouvernements sont tenus de demander publiquement à la Chambre des communes d'autoriser l'affectation des fonds pour des fins publiquement définies. Les tribunaux ont reconnu que la Constitution consacre sur le plan juridique, non conventionnel, le pouvoir de la Chambre des communes de surveiller les dépenses du gouvernement. Sans ce pouvoir de surveillance de la Chambre, l'obligation d'obtenir son autorisation ne serait guère plus qu'une simple formalité.

La *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)* est le principal instrument légal permettant à la Chambre des communes de veiller à ce que les deniers publics soient dépensés uniquement pour les fins autorisées. La Loi a pour objet d'assurer le suivi des fonds publics et toutes les dépenses gouvernementales relèvent de la LGFP. À titre d'instrument juridique, la Loi représente un des outils dont dispose la Chambre des communes pour s'acquitter de son obligation constitutionnelle de faire rendre compte à l'exécutif de l'emploi des fonds publics et elle a pour objet d'imposer à l'exécutif politique certaines obligations juridiques.

La distinction entre le défaut de s'acquitter de ses responsabilités et le défaut de rendre compte de l'exercice de ces responsabilités est au cœur de la LGFP. Plus précisément, affirme Corbett, la Loi vise à faire en sorte que les personnes rendent compte des responsabilités attribuées par d'autres textes, par exemple les lois constituant les ministères, de même que les lignes directrices et codes édictés sous leur régime. Par définition, tout détenteur d'un pouvoir décisionnel possède un certain pouvoir discrétionnaire, notamment celui de dépenser, mais cette latitude ne dispense pas de l'obligation de rendre compte.

La LGFP est au service de deux maîtres politiques distincts : le Parlement et le gouverneur en conseil. Tout en étant un instrument qui permet

aux parlementaires de surveiller les dépenses de l'exécutif, elle définit le cadre à l'intérieur duquel les détenteurs de fonds publics doivent rendre compte au Cabinet. La surveillance parlementaire des dépenses de l'exécutif est surtout assurée par les partis d'opposition à la Chambre, tandis que leur surveillance par le Cabinet est assurée par les membres du parti au pouvoir. C'est ici que les possibilités de conflit entre les deux objets de la loi sont les plus évidentes. Le Parlement dispose d'autres moyens, tels que le Comité des comptes publics et le Bureau du vérificateur général, d'assurer le suivi des deniers publics, mais ces entités exercent leurs fonctions sans être mêlées aux activités quotidiennes de l'administration publique. La LGFP s'applique plus directement à la structure interne de l'administration publique. Plus que tout autre texte législatif, cette loi porte sur le point d'intersection entre les intérêts partisans de l'exécutif politique et la neutralité administrative traditionnelle de la fonction publique. Cette dernière est tenue d'être non partisane : le fonctionnaire loyal se doit d'exécuter les directives du gouvernement en place dans les limites de la loi. Il ne peut s'opposer aux mesures prises par le gouvernement pour des motifs idéologiques, mais est tenu de manifester son opposition aux initiatives gouvernementales qui l'obligeraient à violer la loi. Le fonctionnaire doit également être assuré que les décisions qu'il prend pour se conformer à ces exigences n'auront pas d'incidence sur ses possibilités d'avancement.

Le lien entre le judiciaire et le politique est au cœur même de tout système de gouvernement démocratique reconnaissant la primauté du droit. Le judiciaire et le politique, fait remarquer Corbett, sont nécessairement liés car ce n'est que si l'exécutif remplit son obligation constitutionnelle d'informer le Parlement de ses activités que le Parlement pourra tenir politiquement responsable le gouvernement qui contrôle l'exécutif. La responsabilité politique ne suppose pas tant pour le gouvernement d'agir en conformité avec la loi que de s'acquitter de ses obligations juridiques, tant constitutionnelles que légales. Le

concept de responsabilité juridique ne saurait donc être simplement englobé dans celui de responsabilité ministérielle si l'on réduit cette dernière exclusivement à sa composante politique. C'est pourquoi il est exact de dire que le sous-ministre n'est pas politiquement comptable envers le Parlement et inexact d'affirmer qu'il ne l'est pas légalement.

Dans **« La reddition de comptes publique par les organismes publics autonomes », B. Guy Peters** avance que le gouvernement du Canada pourrait ne pas être en mesure de s'acquitter de ses objectifs de gouvernance et de responsabilité financière en raison de la « nature ambiguë du contrôle et de la reddition de comptes » dans ses relations avec les sociétés d'État, les fondations, les organismes sous-traitants et d'autres organismes publics autonomes. La diversité des formes d'organisation, de même que les variations observées dans le niveau de l'autorité gouvernementale sur ces organismes, comparativement à la structure typique des ministères gouvernementaux, complique l'éventail déjà complexe d'entités mandatées par le gouvernement pour effectuer diverses tâches de façon autonome.

M. Peters propose une série de définitions. Il décrit *l'obligation de s'expliquer* comme « la notion voulant qu'il suffit à une organisation pour remplir ses obligations de répondre de ses actes ». Pour lui, « reddition de comptes » signifie que l'organisation doit « rendre compte de ses actes » mais qu'elle sera aussi soumise au « jugement de quelque entité indépendante pour ses actes ». Enfin, la *responsabilité*, explique-t-il, suppose une attribution et « une source de contrôle davantage tournée vers l'intérieur qui s'exerce sur les actions des fonctionnaires ».

M. Peters explique que les ministres exercent un certain degré de contrôle sur les sociétés d'État par trois moyens : la loi (bien qu'elle ne précise pas toujours les procédures de contrôle), le plan d'entreprise (qui lui permet d'examiner les activités et d'émettre des avis mais pas d'effectuer des changements) et la possibilité (dans les cas de défaillance

extrême) d'assumer un contrôle direct. Ses observations dérivent en grande partie du rapport publié par le Conseil du Trésor en 2005 sous le titre *Examen du cadre de gouvernance et des sociétés d'État du Canada — Réponse aux attentes des Canadiennes et des Canadiens*. Il fait état également de l'expérience de la Belgique, de la Suède et du Royaume-Uni.

Le renforcement du rôle des ministres et des conseils d'administration des sociétés d'État préconisé dans ce rapport représente pour l'auteur un point de départ. Le rapport recommande un mécanisme clair de responsabilisation des conseils et de leurs membres à l'égard du rendement de la société. Le rapport souligne la nécessité d'une plus grande cohérence et coordination de l'action de tout le secteur public, organismes autonomes compris.

M. Peters rejette la diminution du rôle des fonctionnaires au sein des conseils d'administration des sociétés d'État prônée par le Conseil du Trésor. Il fait plutôt valoir que « les fonctionnaires ont pour vertu d'être davantage imprégnés des valeurs que sont la responsabilité publique et la probité que la moyenne des tiers étrangers au secteur public ». Il ajoute que les fonctionnaires sont soumis à des pressions contradictoires, à savoir servir leurs ministres, répondre aux parties prenantes, s'expliquer au Parlement et préserver la mentalité de service public.

L'auteur préconise de généraliser l'emploi dans les sociétés d'État d'audits financiers et d'audits de rendement. Il formule cinq recommandations précises :

1. l'affichage en ligne des rapports et la surveillance de l'adjudication des contrats par le gouvernement;

2. la nomination de fonctionnaires au conseil d'administration des sociétés d'État;

3. des mécanismes de nomination des membres des conseils d'administration semblables à ceux de la fonction publique;

4. la clarification des relations et des obligations redditionnelles des ministres, des conseils d'administration et des premiers dirigeants des sociétés d'État;

5. des mécanismes nouveaux et améliorés d'examen des sociétés d'État par le Parlement.

À plusieurs reprises, M. Peters assimile le « contrôle » et la « reddition de comptes » ministériels. L'assouplissement ou l'absence de ce contrôle (ainsi que l'instauration d'une discipline financière indépendante, axée sur les contraintes du marché) a été la raison d'être de la création de bon nombre de sociétés d'État. Cela a entraîné une ambiguïté inévitable sur le plan de la reddition de comptes, conclut M. Peters. La contradiction intrinsèque que connaît tout arrangement organisationnel qui fait face à cette tension dynamique entre des objectifs conflictuels est néanmoins tolérable.

LE RÔLE DU GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ

*S. L. Sutherland**

1 Introduction

Richard French souligne avec à-propos que, pour bien comprendre comment fonctionne notre Constitution au palier fédéral, les Canadiens doivent d'abord apprendre l'histoire du gouvernement de Westminster, avec ses « titres anachroniques et institutions vestigiales »[1]. Par exemple, le Conseil privé était autrefois le conseil intime d'un monarque absolu. Aujourd'hui, le Bureau du Conseil privé au Canada est chargé d'assurer la qualité des informations et conseils dispensés au Cabinet, ce qui en fait le gestionnaire du système servant à distribuer les informations nécessaires à la discussion et à la prise de décisions puis, une fois que les décisions sont prises, aux comités du Cabinet et aux ministres individuels. Autrement dit, bien qu'il porte le nom d'un conseil qui présentait autrefois chaque question concernant l'État à un monarque surchargé

de travail et n'ayant de comptes à rendre à personne, l'essence même de la fonction contemporaine du secrétariat du Bureau du Conseil privé est, idéalement, l'opposé : distribuer des informations et du travail aux ministres et comités afin de rehausser le plus possible la capacité du gouvernement d'utiliser au mieux son personnel et d'agir de manière responsable dans l'espace politique que lui consent l'électorat.

Il est important de bien comprendre que la notion contemporaine de gouvernement responsable est un phénomène récent dans la tradition de Westminster. La relégation progressive du Conseil privé à un rôle mineur fait partie d'un ensemble de réformes dans lequel les pouvoirs de la Couronne, c'est-à-dire de l'État lui-même, ont été retirés au monarque et confiés à un conseil de personnes élues devant rendre des comptes à l'Assemblée et à l'électorat. William Pitt le Jeune, qui dirigea le cabinet de 1783 à 1801, fut le premier à s'imposer en obtenant du roi la démission des autres ministres. Après cela, les conventions de responsabilité collective du Cabinet et de contrôle des ministres par le Premier ministre purent commencer à se consolider. Ce contrôle allait déboucher sur la notion de gouvernement responsable — l'association de tout le groupe de ministres au programme du gouvernement. La loi de réforme de 1832 mit en relief l'obligation pour le gouvernement de conserver la confiance du Parlement, ce qui conférait à ce dernier la responsabilité de superviser l'exécutif. C'est en 1905 seulement que la personne portant le titre de Premier ministre, titre qui était utilisé de manière un peu fantaisiste depuis le XVIII[e] siècle, est officiellement reconnue par le roi — la *London Gazette* rapportant le 5 décembre que le Premier ministre fera à l'avenir son entrée aux dîners du Palais et aux autres fonctions officielles après l'archevêque de Canterbury et avant l'archevêque de York[7]. Ensuite, comme Bagehot nous l'a appris à tous, les conventions du gouvernement responsable, au sens où un exécutif élu détient le contrôle complet de la conduite des affaires publiques, ont fonctionné de manière assez efficace et

harmonieuse pour n'être clairement décrites qu'au troisième tiers du XIX[e] siècle — avant l'avènement du droit de vote pour tous les hommes[3].

Le « greffier du Conseil privé » est l'agent officiel non politique de rang le plus élevé au service du gouvernement responsable, autrement dit l'exécutif, de l'État canadien. Son rang découle de l'importance de son rôle consistant à faciliter l'action du gouvernement par l'échange de documents et d'informations avec le Cabinet, et à être l'interprète et le gardien de l'intégrité des lois et des conventions de la Constitution. Le titulaire a trois autres titres : secrétaire du Cabinet, sous-ministre du Premier ministre, au sens où ce dernier est le ministre du ministère du Conseil privé, et chef de la fonction publique. Cette double identité de greffier et de secrétaire s'explique par l'évolution du droit public au Canada, qui a entraîné la présence d'un petit nombre « d'organismes différents participant au processus de gouvernement »[4] — gérant les fonctions centrales de l'État. Le plus important de ces deux organismes en matière de prise de décisions est incontestablement le Cabinet, mais le gouverneur en conseil est officiellement indispensable pour approuver la législation subordonnée.

D'autres aspects des rôles de secrétaire et de sous-ministre peuvent être facilement déduits mais seront plus faciles à garder à l'esprit s'ils sont explicités. Comme premier fonctionnaire de l'État, au service du Premier ministre, le greffier donne à ce dernier des avis et des explications sur les politiques publiques émanant de n'importe quelle partie du système, et il interprète les capacités et faiblesses de l'appareil de la fonction publique à l'intention du Premier ministre (PM). De fait, considérant la fréquence de ses contacts avec le Premier ministre, avec le personnel politique du Cabinet du Premier ministre (CPM) qui appuie ce dernier dans l'exercice de ses responsabilités politiques, et avec ses collègues de la fonction publique, le greffier est au centre de l'un des systèmes de circulation d'informations les plus urgents du

gouvernement, et certainement le plus vaste, avec toutes les fonctions connexes de prise de notes pour le suivi, la réflexion, la consultation, la rédaction de mémoires et la délégation de pouvoir explicite que cela implique. Il n'est donc pas étonnant que l'une des autres fonctions du greffier soit d'agir comme médiateur au nom du Premier ministre. En travaillant avec le PM ou avec son chef de cabinet, le greffier est un agent important de résolution de problèmes dans la fonction publique, situé à l'interface de la fonction publique et des acteurs politiques.

Comme l'affirme Peter Aykroyd dans son résumé, « le chef administratif du Bureau du Conseil privé, le premier membre du secrétariat du Cabinet, le principal serviteur du gouverneur en conseil et le principal conseiller gouvernemental du Premier ministre sont réunis en une seule et même personne, le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet »[3].

2 Objet de l'étude

Les questions examinées dans cette étude sont les suivantes :

- le contexte institutionnel et l'évolution du rôle du greffier du Conseil privé, ainsi que son rôle actuel et son nouveau rôle de chef de la fonction publique du Canada;

- le contexte institutionnel et l'évolution du rôle du secrétaire du Cabinet du Royaume-Uni, ainsi que son rôle actuel et son rôle de chef de la fonction publique;

- la manière dont les greffiers canadiens ont interprété, assumé et analysé leurs rôles, y compris celui de chef de la fonction publique; la manière dont le rendement a été évalué; la manière dont divers éléments du rôle de greffier ont évolué au cours des années; et, dans la mesure du possible, l'identification des forces ayant contribué à l'évolution de ces éléments, notamment les développements récents en administration publique, comme l'horizontalité et la Nouvelle gestion publique;

- une comparaison des rôles du greffier du Conseil privé et du rôle du secrétaire du Cabinet en Grande-Bretagne, en tenant compte notamment de l'appareil organisationnel et de l'environnement institutionnel général qui conditionnent la réception des dispositions individuelles; et

- une évaluation des modifications pouvant être apportées au rôle du greffier canadien pour améliorer et clarifier l'imputabilité.

La recherche a consisté essentiellement à examiner les études publiées, en cherchant les explications et commentaires passés et présents. Toutefois, étant donné le peu d'articles publiés sur l'expérience des greffiers canadiens, j'ai interrogé 13 personnes occupant ou ayant occupé les postes les plus élevés des organismes centraux de la fonction publique fédérale, et l'un des journalistes parlementaires les plus réputés du Canada[6]. Je ne nommerai pas les diverses personnes que j'ai interrogées, bien que chacune ait avancé sa propre interprétation, particulière et révélatrice, de certains aspects du rôle. Comme on pouvait s'y attendre au vu de leur expérience, les opinions exprimées sur ces questions étaient très regroupées. En conséquence, les entrevues sont des éléments déterminants des arguments avancés dans les jugements et évaluations exprimés dans cette étude. En outre, pour voir si le profil médiatique des greffiers a été rehaussé au cours des années, ce qui rendrait le rôle des greffiers contemporains plus difficile et différent, Lindsay Aagaard et moi-même avons consulté le *Times of London* et le *Globe and Mail* comme journaux de référence pour chercher les mentions des divers secrétaires du Cabinet et des greffiers, en tenant compte de plusieurs autres variantes des titres, afin de faire une analyse statistique des mandats des différents titulaires[7]. Cette démarche a produit des comparaisons brutes mais intéressantes entre le Canada et le Royaume-Uni.

3 Canada : le greffier du Conseil privé

3.1

Le rôle du greffier : préserver l'intégrité du système de décision du Cabinet

Au Canada, le titre de greffier du Conseil privé remonte à l'époque de la Confédération. Comme le gouverneur général en conseil jouait le rôle de branche exécutive officielle du gouvernement après 1867, en agissant sur les recommandations du Conseil privé de la Reine pour le Canada, « un greffier du Conseil privé fut en même temps nommé et dûment assermenté »[9]. Le premier titulaire du poste fut la personne qui avait occupé pendant les 25 années précédentes le poste de greffier du Conseil exécutif de la Province du Canada.

Comme l'affirme Halliday, « au Canada, le pouvoir exécutif appartient officiellement à la Couronne »[10], ses pouvoirs législatifs émanant de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (AANB), alors que les pouvoirs de prérogative sont « délégués par le souverain au gouverneur général agissant sur le conseil de l'exécutif officiel »[10] — le Conseil privé. Hogg définit la prérogative royale comme étant l'ensemble des pouvoirs et privilèges accordés à la Couronne par la common law, et la décrit comme une branche de la common law « étant donné que ce sont les tribunaux qui en ont défini la portée »[11]. Les pouvoirs de prérogative sont exercés par le Premier ministre et sont réglementés par des conventions plutôt que des lois. Le remplacement d'un éventail au départ assez large de pouvoirs de prérogative par des lois les a réduits à la conduite des affaires étrangères — notamment la négociation de traités et la déclaration de la guerre — la nomination du Premier ministre et des autres ministres, la délivrance des passeports et l'octroi des récompenses officielles[12].

L'AANB dispose que les membres du Conseil privé sont choisis et sont convoqués par le gouverneur général pour être assermentés. Les premiers membres du Conseil privé du Canada ont prêté serment le

1er juillet 1867, en même temps qu'ils prêtaient serment comme chefs de leur ministère respectif. En conséquence, on peut légitimement considérer que le Conseil privé et le Cabinet sont deux aspects d'un seul et même organisme constitutionnel[13]. Le Conseil privé est une entité juridique offrant des avis à la Couronne, et le Cabinet est l'entité qui établit les politiques. Le Cabinet peut se tourner vers le Conseil privé pour un texte officiel (un décret en conseil, une législation par délégation) conférant le pouvoir de mettre en œuvre une politique, mais il peut aussi agir en adoptant une nouvelle loi ou en interprétant une loi existante.

3.2
Le secrétaire du Cabinet

Plus de 20 ans avant qu'un Premier ministre canadien ne décide qu'il soit nécessaire de prévoir une structure pour organiser les travaux du Cabinet, les Britanniques s'étaient déjà dotés d'un tel système. C'est finalement en 1940 que le Premier ministre William Lyon Mackenzie King et Arnold Heeney, le premier greffier du Conseil privé moderne, jugent bon de greffer le rôle et le titre largement plus importants de secrétaire du Cabinet à celui de greffier du Conseil privé[14]. Le greffier était depuis longtemps reconnu comme premier fonctionnaire de l'État et l'on avait pensé qu'il serait sage de placer les nouveaux pouvoirs et l'appareil du gouvernement sous sa responsabilité[15]. L'appareil ne tarda pas à devenir un cabinet moderne, inspiré du British Office de 1918 mais, comme on le verra, fonctionnant dans les conditions canadiennes. Nous constaterons aussi que l'une de ces conditions canadiennes est généralement que le nombre de ministres et de ministères est largement plus élevé qu'en Grande-Bretagne. Il y a actuellement 38 ministres dans le Cabinet de M. Martin contre 22 au Royaume-Uni, État unitaire.

C'est en 1952 que le Bureau du Conseil privé est désigné ministère par décret en conseil dans le cadre de la *Loi sur l'administration financière*, et c'est en 1962 qu'il est attribué au Premier ministre[16]. Il découle de

ces deux modifications que le greffier devient alors sous-ministre du ministère qu'est le Bureau du Conseil privé (qu'on appellera dès lors BCP), ajoutant la responsabilité de la planification, de l'élaboration des politiques et de la gestion des fonctions centrales de l'exécutif aux responsabilités déjà considérables que sont l'appui au Cabinet comme collectif gouvernemental. Il est important de préciser qu'une réunion des ministres dirigée par le Premier ministre n'est pas une réunion du Cabinet ou d'un comité du Cabinet à moins que le secrétaire du Cabinet ou son délégué ne soit présent, qu'un ordre du jour n'ait été distribué et qu'un procès-verbal ne soit tenu. Si ces conditions ne sont pas satisfaites, la réunion n'est qu'une discussion politique.

La visibilité du secrétaire s'explique en grande partie, en tout cas jusqu'à l'époque récente où ce rôle a été relativement éclipsé par le titre, moins formel, de « SM du PM », par son rôle d'appui à la primauté du Premier ministre dans ce que Heeney appelle « la machinerie de l'exécutif gouvernemental » ou « les questions d'organisation et de procédure [du Cabinet] »[17]. Le Premier ministre ne fait pas que choisir et renvoyer les ministres individuellement, il contrôle également leur carrière. Son travail d'organisation comprend la gestion des ministres en Cabinet, l'établissement des jours de réunions, des ordres du jour et de l'ordre des discussions en Cabinet plénier ou dans les comités du Cabinet, l'accroissement ou la réduction du nombre de réunions, le nombre, le mandat et la composition des comités du Cabinet et la répartition du travail. Sa maîtrise des activités du Cabinet peut être déduite d'une liste de prérogatives du Premier ministre produite pour la première fois sous forme de minute du Conseil privé en 1896[18]. Ce décret a été promulgué pour la dernière fois en 1935, le BCP précisant que cette décision ne conférait pas de prérogatives au Premier ministre mais plutôt les entérinait[19]. Tardi attribue également les pouvoirs, devoirs et fonctions du Premier ministre « aux conventions constitutionnelles, aux coutumes et aux usages »[20].

Le décret susmentionné ne définit pas seulement les droits du Premier ministre à l'égard du Cabinet, il précise aussi que les ministres ne peuvent recommander des mesures disciplinaires à l'encontre d'un autre ministre, il dresse la liste des nominations les plus familières relevant de la prérogative du Premier ministre, et il indique que le Premier ministre peut adresser des recommandations à n'importe quel ministère. Le secrétaire du Cabinet appuie le Premier ministre dans toutes ses fonctions. Le secrétaire du Cabinet ou son délégué tient également les procès-verbaux des réunions du Cabinet, il affecte du personnel pour appuyer l'organisation des réunions, la préparation des documents des comités et la production des procès-verbaux, il tient le registre complet des décisions du Cabinet, et il assure la coordination des activités des comités ainsi que la communication des décisions aux ministres et fonctionnaires concernés pour éviter ou corriger tout malentendu.

Les pouvoirs du Premier ministre ont suscité la critique que le gouvernement de cabinet devrait plutôt s'appeler gouvernement de premier ministre. Cette interprétation a été clairement énoncée pour la première fois par Richard Crossman en 1963 au sujet de la Grande-Bretagne[11]. Le même genre de critique a été formulé au Canada[12].

Il y a cependant des forces puissantes qui favorisent le gouvernement de cabinet au Canada, et le greffier, en tant que gardien du système, est chargé de s'assurer qu'elles sont bien servies. La première comprend peut-être les influences fédérales, qui influent dans une certaine mesure sur la composition du Cabinet et de ses comités, ainsi que leur fonctionnement. Les ministres fédéraux canadiens peuvent présenter au Cabinet n'importe quelle mesure qui sera théoriquement accueillie différemment dans les provinces et régions. « Chaque ministre tend à avoir une sorte de veto contre les mesures préjudiciables à la région qu'il est chargé de représenter »[13], dit J. R. Mallory, observation qui a gardé toute sa pertinence avec le temps[14]. Mallory souligne également l'influence formatrice et continue des pratiques coloniales sur la

politique canadienne. Aux premiers temps du gouvernement responsable, avant la Confédération, il était utile, dit Mallory, pour le gouverneur et les politiciens canadiens, d'avoir un décret en conseil comme preuve que le gouverneur britannique n'agissait pas unilatéralement et que l'autonomie gouvernementale était une réalité émergente. Après la Confédération, on a continué à prendre des notes durant les réunions du Conseil privé afin d'enregistrer les décisions — bien que, selon les informations disponibles, le Cabinet lui-même ne s'imposait pas la même discipline. L'utilité d'un registre renforçait l'usage généralisé au Canada des Minutes et Décrets en conseil comme forme normale d'expression des décisions de l'exécutif, par opposition aux décisions ministérielles alors plus normales dans le gouvernement unitaire de la Grande-Bretagne[25]. En bref, la trace documentaire et le fédéralisme pourraient rendre difficile la mise en œuvre d'une décision sans avoir consulté les parties intéressées.

S'il est peut-être vrai que le fédéralisme peut être un frein pour le Premier ministre, il fait du rôle de gardien du greffier et de sa gestion du système documentaire du Cabinet des éléments encore plus centraux et indispensables pour le Premier ministre et le gouvernement. Un autre facteur qui donne encore plus de poids indépendant au rôle du greffier est que le BCP est responsable de la gestion des transitions entre gouvernements ainsi que de la sauvegarde et de la gestion des documents des gouvernements successifs.

3.3
Le sous-ministre du Premier ministre

3.3.1 L'organisation du Bureau du Conseil privé

On donne au greffier le titre de sous-ministre du Premier ministre parce que le Premier ministre est le ministre du Bureau du Conseil privé, ce qui fait du greffier son administrateur général. L'organisation du Bureau du Conseil privé et du Cabinet peut changer sous des premiers ministres

et des greffiers différents. En août 2005, le budget du BCP finançait non seulement le BCP (qui dispense des services ministériels au CPM), le CPM lui-même et cinq ministres supplémentaires, mais aussi un certain nombre d'enquêtes indépendantes, le BCP n'ayant au demeurant aucun pouvoir sur la manière dont elles utilisent leurs fonds. Le Rapport sur les plans et les priorités (RPP) du BCP pour 2005-2006 indique un budget total de 149,9 millions de dollars, avec un effectif de 1 117 équivalents temps plein (ETP)[36].

Outre le Premier ministre, le BCP appuie cinq autres ministres, c'est-à-dire les deux leaders du gouvernement, à la Chambre des communes et au Sénat, et trois autres ministres détenant chacun deux titres ou plus. Il s'agit du vice-Premier ministre et ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, du ministre des Affaires intergouvernementales et président du Conseil privé de la Reine pour le Canada, et du ministre responsable des langues officielles, ministre du Commerce intérieur et ministre associé de la Défense nationale, qui occupe aussi le poste de leader adjoint du gouvernement à la Chambre des communes[37].

Comme la liste des « secrétariats » du BCP figurant dans son site Web n'épuise pas toute la rangée de cases placées horizontalement sous le greffier dans l'organigramme du Bureau, il est probablement plus simple, pour se faire une idée de la structure du BCP, de partir d'un graphique de juin 2005. Leur part du budget susmentionné s'élève à 110,8 millions de dollars, avec 846 ETP (on ne trouve pas de ventilation par secrétariat dans le RPP). À une exception près, celle du conseiller national des sciences, toutes les personnes de la rangée supérieure font partie du comité de gestion supérieur du BCP, qui comprend aussi le conseiller juridique et le secrétaire associé du Cabinet. Cela fait en tout 11 personnes qui relèvent directement du greffier, ce qui donne à ce dernier un vaste champ de contrôle, auquel s'ajoutent les responsabilités additionnelles du greffier ne figurant pas dans

l'organigramme, comme celle de « chef de la fonction publique », qui l'oblige à préparer le rapport annuel correspondant.

L'appui du système documentaire du Cabinet est organisé par le sous-secrétaire, Opérations, qui gère avec un budget de 15,7 millions de dollars tout le flux de documents et les réunions, avec des divisions spécialisées offrant des services d'analyse pour les Affaires sociales et économiques intérieures, les Affaires réglementaires et les Décrets du conseil. Le sous-secrétaire, Planification et consultations, détient la plus grosse affectation budgétaire — 24,9 millions de dollars — et gère les Priorités et la planification, les Communications, la Politique macroéconomique et le Secrétariat des affaires autochtones. Le sous-secrétaire, Appareil gouvernemental (8,1 millions de dollars) est chargé de protéger « l'intégrité constitutionnelle » de toute l'activité gouvernementale et gère également les services de Législation et planification parlementaire.

À partir de là, les fonctions semblent se diviser entre la prestation de conseils sur les politiques et la prestation de services. On trouve dans la première catégorie l'Examen des dépenses, les Affaires intergouvernementales, les « Affaires internationales » et relations avec les États-Unis, et le conseiller pour la Sécurité nationale. Dans la deuxième — les services — on trouve le Secrétariat du personnel supérieur et des projets spéciaux et la Direction générale des services ministériels, celle-ci appuyant à la fois le BCP et le CPM. Il convient de souligner qu'en plus du CPM, de cinq autres cabinets ministériels et du BCP en tant que ministère, le budget du BCP sert également à financer des « commissions d'enquête, groupes de travail et autres » (par exemple, le Projet de recherche sur les politiques), pour un total de 8,5 millions de dollars et 40 ETP. Tel est donc, en résumé, la structure qui appuie et maintient le collectif gouvernemental et permet au Premier ministre de mettre son programme à exécution grâce aux informations acheminées par l'intermédiaire du greffier.

3.3.2 La fonction de conseil

Le titre de sous-ministre du Premier ministre est aussi une manière d'indiquer l'ampleur du rôle que doit jouer le greffier comme conseiller sur les politiques publiques. L'ampleur de ce rôle découle de son obligation non seulement d'assurer que le système documentaire du Cabinet est bien géré mais aussi d'obtenir la maîtrise intellectuelle des dossiers en cours afin de pouvoir conseiller le Premier ministre. On se souviendra que l'une des prérogatives de ce dernier est d'intervenir dans le portefeuille de n'importe quel ministre. Des questions sont donc non seulement soumises au Cabinet par les ministres mais aussi au Premier ministre par son propre cabinet.

Il importe de préciser que gouverner est *légitimement* une activité politique, que le cabinet du Premier ministre est un co-conseiller du PM, et que les deux flux de conseils doivent être intégrés. Le Premier ministre, son chef de cabinet et le greffier tiennent une réunion presque chaque matin, et il y a souvent des appels téléphoniques durant la journée. Les questions dont ils traitent peuvent porter sur les dossiers courants, comme des décisions de consultation, des conversations sur les questions émergentes et sur qui devrait s'en charger, et l'intégration éventuelle des initiatives ministérielles dans le processus du Cabinet. Il y a en outre des rencontres hebdomadaires régulières entre les unités de chaque organisation qui travaillent dans le même champ de politiques. Les secrétaires adjoints dirigeant les diverses divisions du BCP rencontrent les conseillers en politiques du CPM, et les sous-secrétaires rencontrent le personnel pertinent des cabinets du vice-Premier ministre et du Premier ministre.

Sur les questions importantes, les avis du greffier sont communiqués au Premier ministre au moyen de notes officielles. Idéalement, le Premier ministre répond par écrit, généralement en paraphant les recommandations qu'il accepte et, parfois, en ajoutant des notes

marginales, question par question. Il peut aussi répondre au greffier au moyen d'une note. Les échanges de notes sont importants car ils constituent la preuve centrale des discussions et des décisions sur les questions de fond les plus importantes, ce qui permettra éventuellement plus tard de revoir et d'analyser les justifications. L'attention que le Premier ministre porte aux avis du greffier et la rapidité avec laquelle il y répond sont importantes pour permettre à ce dernier de maintenir la qualité des processus du Cabinet lui-même. Un premier ministre attentif imprime direction et vision à la chose gouvernementale, ce qui rehausse la possibilité pour les cadres supérieurs de communiquer les informations pertinentes et d'imprimer une impulsion commune aux initiatives. Chacun au gouvernement connaît le phénomène de la « fenêtre d'opportunité » ouverte en faveur d'un changement de politique par l'intérêt que suscite telle ou telle question — un Premier ministre qui veille à la bonne marche du système de Cabinet ouvre de telles fenêtres dans tout le système. Si le Premier ministre préfère les communications orales, même sur les questions très importantes, et qu'il ne répond pas par écrit aux notes du greffier, cela peut déboucher sur la confusion quant à l'orientation souhaitée, le greffier et le chef de cabinet du PM croyant des choses différentes. Le manque de précision et la confusion peuvent également ouvrir la discussion à d'autres personnes qui n'ont aucun droit d'y participer. Il est donc important que le greffier et le Premier ministre trouvent rapidement le bon équilibre entre les notes écrites pouvant prévenir la circularité et rehausser l'efficience, et les communications orales favorisant la créativité.

3.4
Le rôle de chef de la fonction publique du Canada

3.4.1 Création du titre

Le rôle de chef de la fonction publique est devenu une responsabilité officielle du greffier du Conseil privé en 1993 avec la promulgation de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, qui avait été modifiée en 1992.

Les dispositions pertinentes de la Loi indiquent seulement que le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet est le chef de la fonction publique et qu'il doit à ce titre remettre au Premier ministre un rapport annuel sur la fonction publique du Canada. Les députés ont fort peu discuté de cette disposition que l'on avait présentée comme un texte entérinant simplement la pratique usuelle et le statut du greffier. Un ancien greffier du Conseil privé avait dit en 1989 que le greffier exécutait en réalité les fonctions de chef de la fonction publique sans en avoir le titre[28]. Considérant la concision de la disposition légale et le fait qu'elle ne précise aucune fonction ni ressource se rattachant au poste, il semble évident que l'on n'avait jamais envisagé que ce soit une fonction exécutive.

On dit dans une description des « responsabilités du Bureau du Conseil privé » affichée dans le site Web du Bureau en 2001 que le rôle de chef de la fonction publique consiste à promouvoir le programme du gouvernement, en mettant l'accent sur la réforme, à veiller à la gestion stratégique et à la qualification du personnel de direction, à être le porte-parole de la fonction publique et à soumettre le rapport annuel susmentionné. En revanche, le mandat de la présente étude décrit un rôle ne comportant que deux facettes :

> [Traduction]
>
> Dans le premier [des rôles de chef de la fonction publique] — représenter le gouvernement devant la fonction publique — le greffier doit exposer clairement ce que veut le gouvernement en matière de politiques et d'administration. Dans le deuxième, il doit communiquer les préoccupations et besoins de la fonction publique au gouvernement[29].

Ces deux facettes sont clairement compatibles avec les premier et troisième éléments de la liste susmentionnée. La question soulevée par le mandat est de savoir si les deux rôles sont compatibles et, dans la négative, si le deuxième rôle doit souffrir — « communiquer les

préoccupations et besoins de la fonction publique au gouvernement ». La formulation des rôles suppose que le chef de la fonction publique a une double loyauté — envers la fonction publique dans son ensemble et envers le gouvernement — et que chacune doit être aussi intense que l'autre et être servie avec une égale intensité.

Je n'ai trouvé nulle part dans la documentation britannique de telle formulation « janusienne » du rôle du chef de la fonction publique. Le parallèle le plus proche est le fonctionnaire qui joue le rôle de secrétaire privé de chaque ministre. Dans ce cas, « il [ce fonctionnaire] doit expliquer les besoins du ministère au ministre et les besoins politiques du ministre aux autres fonctionnaires »[10]. (Le secrétaire privé est une sorte de sentinelle avancée du ministre).

Le document canadien des « responsabilités du Bureau du Conseil privé » donne à penser que la création du rôle de chef de la fonction publique a été motivée par le souci de donner plus de légitimité morale à la primauté du greffier ou à l'éventail de ses fonctions vis-à-vis de la fonction publique :

> En raison de son rôle de conseiller principal du Premier ministre pour les questions sans caractère politique et de sa responsabilité vis-à-vis de l'efficacité des services fournis aux ministres par les membres de l'administration fédérale, la tradition veut qu'on considère le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet comme le chef de la fonction publique. En sa qualité de sous-ministre principal, il doit s'assurer de l'efficacité de l'institution dans son ensemble, ainsi que de la compétence et de l'efficacité de sa gestion et de son administration. Vu l'importance fondamentale qu'on accorde aux questions de leadership et d'imputabilité, le rôle que le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet est appelé à jouer en tant que chef de la fonction publique trouve son fondement juridique dans la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, modifiée à cet égard en 1993[11].

Les activités particulières qu'exerce le greffier pour recueillir et diffuser les informations sont nombreuses et variées. Le greffier convoque les sous-ministres à des petits déjeuners hebdomadaires, à des déjeuners mensuels et à des retraites semestrielles. Il préside plusieurs comités de sous-ministres, notamment des comités de coordination. Il est également de par la loi président du conseil de l'École de la fonction publique du Canada, qui s'appelait autrefois le Centre canadien de gestion.

L'analyse des raisons avancées en 2001 pour ajouter le titre, donne une certaine impression d'indécision sur la question de savoir si le mandat du greffier et du secrétaire du Cabinet était suffisamment large pour couvrir les besoins ressentis sans octroi de nouveaux pouvoirs.

3.4.2 Le rôle du greffier dans la nomination des sous-ministres

Le greffier appuie directement le Premier ministre dans la nomination des chefs des principales entités de la fonction publique, en vertu de la prérogative, par décret en conseil. Au Canada, le greffier joue ce rôle *en tant que greffier* depuis le début. (En Grande-Bretagne, par contre, la prestation de conseils sur les nominations de niveau supérieur a toujours relevé du chef de la fonction publique, titre qui n'appartient au secrétaire du Cabinet que depuis 1981, lorsque le secrétariat du Cabinet a obtenu la totalité des fonctions de gestion du personnel de la fonction publique pour tous les niveaux qui relevaient antérieurement du Trésor.)

Au Canada, la manière dont se font les nominations est expliquée dans le document intitulé *Les responsabilités du Bureau du Conseil privé* :

> Le BCP appuie le Premier ministre dans l'exercice de son pouvoir de recommander des nominations en fournissant des avis détaillés sur les questions de politique et de gestion à prendre en compte dans la nomination de certains cadres supérieurs, y compris celles des sous-ministres et des dirigeants d'organismes. À titre de sous-

> ministre principal de la fonction publique, le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet veille à ce que les ministères appuient efficacement leur ministre et présente des recommandations au Premier ministre lorsque la capacité des ministères ou des organismes doit être renforcée[37].

Dans cette fonction de gestion du personnel cadre, le greffier préside le Comité des hauts fonctionnaires (CHF) qui le conseille et se compose de plusieurs sous-ministres de haut rang et du secrétaire du Conseil du Trésor. Le comité se forme une opinion sur les personnes promues en ayant recours à une liste standard de sources telles que les objectifs de rendement et les évaluations[38]. La banque de données de ce système couvre les nominations des sous-ministres et des dirigeants des sociétés d'État et autres organismes fédéraux. Le CHF peut aussi avoir plusieurs groupes consultatifs, par exemple sur la rémunération des cadres. Quoi qu'il en soit, il ne rend pas de comptes et ne pourrait peut-être pas en rendre. Le système dépend en grande mesure de l'abnégation du greffier, qui ne doit pas promouvoir ses fidèles ou des entités connues et doit laisser le processus fonctionner le mieux possible.

À l'heure actuelle, le Secrétariat du personnel supérieur et des projets spéciaux appuie le greffier pour les nominations et travaille sur toutes les nominations faites par décret en conseil. Son affectation budgétaire, 4,9 millions de dollars, est l'une des plus petites du BCP. À quelques exceptions près, les sous-ministres et administrateurs généraux sont choisis parmi les sous-ministres adjoints en exercice et, dans certains cas, parmi des anciens fonctionnaires que l'on fait revenir dans la fonction publique. Ces personnes sont bien connues du CHF puisqu'il a suivi leur carrière dès leur entrée dans les rangs de la haute direction. Toutefois, identifier les futurs sous-ministres (SM) possibles constitue une partie inconnue du travail du Secrétariat du personnel supérieur car celui-ci doit s'occuper d'un grand nombre d'autres nominations, allant des dirigeants d'organismes aux présidents et membres des

conseils d'administration des sociétés d'État et autres organismes indépendants. L'estimation qui suit est peut-être trop généreuse mais il se peut que le groupe des SM occupe en moyenne un tiers, si ce n'est moins, des équivalents temps plein du Secrétariat du personnel supérieur, estimé à 30 ETP[14], pour aider le greffier dans son travail concernant le personnel supérieur, selon la charge de travail du CHF et les questions d'urgence. Ces cadres comprennent les quatre ou cinq dirigeants du Secrétariat qui sont le plus au courant des derniers mouvements de sous-ministres et d'autres cadres supérieurs.

Pendant une partie de la période où Jocelyne Bourgon a été greffière, et ce ne fut pas changé quand Mel Cappe obtint le poste, le Secrétariat du personnel supérieur ajouta les « priorités de gestion » à son titre, et son patron obtint finalement le poste de sous-secrétaire. Par contre, quand Alex Himelfarb lui succéda, les priorités de gestion lui furent retirées, l'argument étant que c'est le Conseil du Trésor qui gère la fonction publique. En même temps, le poste fut ramené à son niveau traditionnel de secrétaire adjoint du Cabinet[15].

D'une part, la décision de M. Himelfarb semble nous rappeler que le Conseil du Trésor domine les fonctions de gestion des ressources humaines. Par exemple, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) est l'employeur, gère de nombreuses politiques sur le personnel (par exemple, les pensions de retraite) et le processus de négociation collective, et la nouvelle Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique s'occupe de la gestion de la communauté des sous-ministres adjoints (formation, développement, recrutement) où sont choisis presque tous les administrateurs généraux des ministères et du reste de la fonction publique. Lorsque les greffiers lancent des exercices comme La Relève, ce que fit Jocelyne Bourgon quand elle était greffière au milieu des années 90, c'est pour mieux tirer parti de l'aide et des ressources des sous-ministres. D'autre part, le BCP semble toujours être réticent à renoncer à la gestion des ressources humaines.

En 1999, Mel Cappe a lancé la première enquête exhaustive sur le personnel de la fonction publique, et le greffier publie chaque année ses priorités dans le site Web du BCP; pour 2005-2006, ce sont « la gestion par résultats, *la gestion des ressources humaines*, la représentation et l'apprentissage ». (Le contenu du site Web du BCP endosse la liste des critères du Secrétariat du Conseil du Trésor pour évaluer le rendement des gestionnaires, le Cadre de gestion et de responsabilisation tel qu'il s'applique à la gestion du rendement.)

3.4.3 Autres fonctions concernant le personnel supérieur

L'une des fonctions du greffier, énoncée dans le document intitulé *Guide du sous-ministre* que l'on trouve dans le site Web du Bureau du Conseil privé dans la rubrique des publications, consiste à résoudre des problèmes. Elle est reliée aux relations d'imputabilité des sous-ministres et témoigne directement du rôle de médiateur du greffier.

La première partie du document susmentionné est intitulée « Obligations multiples de rendre compte ». Le document a été rédigé avec tellement de prudence qu'il serait audacieux d'essayer de le résumer, mais son thème central est qu'il y a beaucoup de canaux d'imputabilité qui découlent du devoir de l'administrateur général d'appuyer le ministre dans ses tâches individuelles et collectives. D'autres obligations de rendre compte découlent du propre poste du sous-ministre, dans lequel il doit satisfaire aux exigences énoncées dans les pouvoirs, autorités et responsabilités de diverses lois ainsi que des politiques, lignes directrices et codes. La conclusion de cette partie est qu'un sous-ministre qui ne peut atteindre « ce juste équilibre » entre ses diverses obligations de rendre compte *ou au sujet de toute question qui, selon lui, est suffisamment importante et pourrait influer sur ses responsabilités, celles de son ministre* ou le programme et la direction du gouvernement, « doit consulter le greffier du Conseil privé » [mes italiques].

Il est dit dans le document que la prérogative du Premier ministre en matière de nominations — la même qu'en Grande-Bretagne et en

Australie[30] — renforce l'intérêt collectif des ministres à contribuer avec le Premier ministre au succès des objectifs du gouvernement. L'imputabilité du sous-ministre envers le Premier ministre qui découle de la reconnaissance de la nomination rappelle aussi au sous-ministre qu'il doit garder à l'esprit le programme et l'orientation du gouvernement dans son ensemble quand il est appelé à appuyer les priorités ministérielles. Il est dit aussi dans le document que si « les vues du sous-ministre quant à l'exercice des fonctions qui lui ont été explicitement attribuées peuvent se révéler incompatibles avec les opinions du ministre... *il est absolument essentiel que le sous-ministre interprète correctement les responsabilités qui lui ont été conférées directement par une loi* » [mes italiques]. Si une divergence d'opinion ne peut être réglée, le sous-ministre doit consulter le greffier et, peut-être, le Premier ministre. La conclusion du document est que, si les problèmes sont tels qu'ils risquent d'affecter la confiance de la Chambre ou d'entraver l'aptitude du gouvernement à réaliser son programme, le sous-ministre devra ajouter à cela une visite au secrétaire du Conseil du Trésor. Le document donne donc des indications claires aux cadres qui savent qu'ils ont des difficultés à trouver le bon équilibre entre les désirs du ministre et les exigences officielles de leur rôle — il traite de la situation des personnes qui ont perçu et défini un problème.

Pour ce qui est d'exemples de sous-ministres ayant sollicité l'aide du centre, il n'en existe aucun au Canada. Il est naturel dans les études de gestion que la documentation soit rare, voire inexistante. D'ailleurs, la recommandation de consultation est destinée à résoudre les conflits avant qu'ils ne deviennent publics. C'est en vertu des dispositions susmentionnées, des dispositions de la LGFP concernant les devoirs de l'administrateur général en gestion financière et des obligations législatives de l'administrateur exprimées dans la législation ministérielle que bon nombre de hauts fonctionnaires ont déclaré publiquement que les aspects de probité du système d'agent comptable britannique existent au palier fédéral au Canada, même si le titre n'existe pas.

3.4.4 Le Conseil privé et la législation subordonnée

Le travail du personnel du Conseil privé lui-même, qui est aujourd'hui une petite division au sein du Bureau du Conseil privé, est axé sur l'appareil « par lequel des avis sont adressés à la Couronne et émergent comme textes officiels »[17]. Cela donne l'impression d'une usine à saucisses — et ce n'est pas faux. Les ministres envoient des mémoires et le rôle du greffier du Conseil privé (secrétaire du Cabinet) est de les classer comme mémoires « de routine », qui sont alors envoyés au comité du Conseil (n'importe quel groupe de quatre ministres en exercice), ou mémoires exigeant une décision de politique, qui sont alors soumis au Cabinet. Les activités normales sont assurées par quatre ministres en comité du Conseil. Après les réunions et la préparation des textes, les documents sont regroupés par sujet avec une page titre et sont envoyés en lots pour être signés ou paraphés par le gouverneur général, ce qu'il fait sans être en présence du comité. En conséquence, par exemple, le gouverneur général n'aurait pas entendu parler des discussions ministérielles de 2004 et 2005 concernant la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, et n'y aurait pas participé — bien qu'il s'agisse d'un ensemble important de modifications apportées à l'appareil, notamment en ce qui concerne la gestion des ressources humaines, et que cela constitue une politique publique déclenchée par décret en conseil.

Cela dit, l'ex-gouverneure générale Adrienne Clarkson a révélé dans les derniers jours de son mandat qu'elle jugeait avoir pleinement exercé le droit traditionnel du monarque « d'encourager, de conseiller et de mettre en garde » le gouvernement. Elle a constaté, a-t-elle dit, qu'un « gouvernement minoritaire a un effet merveilleusement bénéfique sur l'esprit ». Comme les gouvernements minoritaires reviennent au Canada par cycle d'une fois tous les 25 ans, a-t-elle ajouté, elle était « vraiment très heureuse d'avoir participé à l'un de ces cycles »[18]. Le site Web de la gouverneure générale indique que celle-ci rencontre « régulièrement » le Premier ministre et ses ministres[19].

4 Royaume-Uni : le Bureau du Cabinet et le secrétariat du Cabinet

En 1916, David Lloyd George créa le Bureau du Cabinet (*Cabinet Office*) et le secrétariat du Cabinet, ainsi que le poste de secrétaire du Cabinet. Plus important encore, à l'époque, un Cabinet de guerre fut mis sur pied, avec des comités, et une procédure fut établie, laquelle fut ensuite étendue au Cabinet lui-même[40]. (Jusqu'à ce moment-là, les décisions du Cabinet étaient enregistrées uniquement au moyen d'une lettre du PM au monarque.) La modernisation du Bureau du Cabinet britannique a donc précédé les réformes canadiennes d'à peu près une génération. À l'heure actuelle, le Cabinet comprend 23 ministres dirigeant 22 ministères d'État. Ce chiffre comprend, comme ministères d'État autonomes, le Bureau du Cabinet, le ministère des Affaires constitutionnelles, le Bureau du vice-Premier ministre, les bureaux individuels de l'Écosse, du pays de Galles et de l'Irlande, ainsi qu'un Bureau du Conseil privé constitué en ministère d'État[41].

4.1
Ministre de la Fonction publique

En Grande Bretagne, selon l'ordre de préséance des ministres, le Premier ministre est Premier lord du Trésor et ministre de la Fonction publique, le premier titre étant ancien et aujourd'hui sans fonction[42]. Le Premier ministre est ministre de la Fonction publique depuis la création du ministère de la Fonction publique, en 1968, et le mandat ministériel correspondant n'a pas été touché par l'abolition du ministère en 1981, ce qui fait qu'il est toujours fonctionnel. Comme l'indique Brazier, cela donne au Premier ministre de vastes pouvoirs sur la fonction publique. Outre les pouvoirs législatifs, dit-il, la réglementation générale de la fonction publique relève en grande mesure de la prérogative royale, ce qui s'explique par le fait que la Grande-Bretagne n'a pas encore de loi sur la fonction publique[43]. Le champ complet de la prérogative n'a pas été invoqué depuis le milieu des années 80 bien

que, selon Peter Hennessy, le Premier ministre Blair ait un plan directeur, essentiellement fondé sur les pouvoirs de la prérogative, qui vise à toutes fins utiles à révolutionner la fonction publique, plan qu'il a réitéré en 2004. Il envisage :

> [Traduction]
>
> . . . un petit centre stratégique; une fonction publique de professionnels et de spécialistes; une fonction publique ouverte sur les secteurs public, privé et bénévole, et encourageant les échanges entre les trois; une promotion plus rapide dans la fonction publique, et la fin de la permanence pour les postes supérieurs; une fonction publique équipée pour être un chef de file, avec un leadership prouvé en gestion et en prestation de programmes; une approche plus stratégique et novatrice de l'élaboration des politiques; un gouvernement organisé en fonction des problèmes, et non pas des problèmes organisés en fonction du gouvernement".

La stratégie de réforme des services publics au Royaume-Uni a été énoncée en mars 2002 dans un document intitulé *Reforming public services: principles into practice*. On y trouve les méthodes et moyens envisagés pour atteindre les objectifs : fixer des normes nationales pour les services publics; pratiquer la dévolution et la délégation de pouvoir, pour confier aux gestionnaires locaux la responsabilité de la prestation des services; assurer une prestation de services flexible pour réduire les obstacles bureaucratiques; et élargir le choix de fournisseurs ou prévoir d'autres modes de prestation des services.

Le Premier ministre fait les nominations aux deux paliers supérieurs de la fonction publique (administrateurs et sous-administrateurs permanents des ministères) sur recommandation du secrétaire du Cabinet agissant à titre de chef de la fonction publique. Le secrétaire du Cabinet assume également devant le Premier ministre la responsabilité directe de la prestation de services et de la réforme, ainsi

que des questions d'éthique et de bienséance, au Bureau du Cabinet, et assiste aux réunions du Cabinet.

4.2
Secrétariat du Cabinet

Bien qu'il soit situé au sein du Bureau du Cabinet, le secrétariat du Cabinet en Grande-Bretagne en est structurellement séparé. Il est précisé que son statut est « non ministériel en fonction et en objectif »[45]. Il est au service du Premier ministre et des ministres qui président des comités et, dans leur cas, seulement pour les appuyer dans ce rôle. Le secrétaire du Cabinet et chef de la fonction publique assume la responsabilité directe devant le Premier ministre de la qualité du travail du secrétariat du Cabinet dont il lui rend compte. À l'intérieur du secrétariat du Cabinet, on trouve quatre secrétariats primaires et deux secrétariats spécialisés. Le premier groupe comprend les Affaires économiques et intérieures, l'Europe, la Défense et les Crises outre-mer et civiles. Le deuxième comprend le Protocole, qui gère la Liste des honneurs, et le Renseignement et la sécurité, dont le mandat est plus vaste que celui des autres unités. Chaque secrétariat est une unité de gestion distincte dotée de son propre personnel de soutien, qui collabore notamment avec les cabinets ministériels privés. Seuls les cadres du secrétariat du Cabinet assistent aux réunions du Cabinet ou de ses comités.

Selon Brazier, les fonctions du secrétariat sont les suivantes : a) dresser l'ordre du jour du Cabinet (sous la direction du Premier ministre) et de ses comités (sous la direction de leurs présidents); b) convoquer les membres aux réunions; c) préparer et distribuer les procès-verbaux des réunions du Cabinet et de ses comités, et rédiger les rapports des comités; d) distribuer les notes d'information et autres documents au Cabinet et à ses comités; et e) classer et archiver les documents et procès-verbaux du Cabinet[46].

On souligne dans le site du secrétariat du Cabinet les liens étroits qui existent entre les secrétariats et « Number 10 » : « Ils [ces liens] sont nécessaires pour planifier les travaux et veiller à ce que les thèses du Premier ministre soient prises en compte, notamment dans les dossiers qui ne seront pas présentés au Cabinet ou à l'un des comités qu'il préside ».

4.3
Le Bureau du Cabinet

Le but du Bureau du Cabinet, selon son site Web, est, à titre de ministère d'État à part entière représenté par un ministre au Cabinet, d'être un centre de gestion solide pour le gouvernement, collaborant étroitement avec le Trésor et avec le cabinet du Premier ministre. En incluant le Cabinet du Premier ministre (moins de 70 personnes), le Bureau du Cabinet emploie près de 2 000 personnes pour s'acquitter de cette fonction de coordination et de contrôle.

Toutefois, le Premier ministre *n'est pas* le ministre du Bureau du Cabinet. Il confie à un autre ministre le soin de diriger et d'assumer la responsabilité du Bureau du Cabinet, et ce ministre siège au Cabinet avec le titre de chancelier du duché de Lancaster et ministre du Bureau du Cabinet. Le secrétaire du Cabinet fait rapport au Premier ministre sur son rôle de secrétaire du Cabinet, mais aussi directement pour les trois unités les plus importantes du Bureau du Cabinet, qui sont la Coordination et la promotion des normes, le Développement des capacités et la Gestion du Bureau du Cabinet. Fait intéressant à noter, comme le Premier ministre n'est pas le ministre du Bureau du Cabinet, le secrétaire du Cabinet ne peut pas être officiellement identifié comme le « SM [secrétaire permanent] du PM » et il ne joue donc le rôle ni de chef permanent ni d'agent comptable du Bureau du Cabinet. Au lieu de cela, le cadre qui dirige l'unité de « gestion du Bureau du Cabinet » est, je cite, « directeur général, *chef permanent du ministère et agent comptable* » [mes italiques][47]. Le chef permanent gère les communications internes, tous les services ministériels, la vérification interne et une unité de gestion des dossiers et des archives officielles.

La division de coordination et de promotion des normes s'occupe essentiellement de la sécurité et du renseignement, des crises civiles, des communications gouvernementales et d'un groupe de secrétariats. Ces derniers se consacrent aux questions touchant l'Europe et la défense, avec des secrétariats individuels pour les affaires économiques et intérieures, le protocole, et la bienséance et l'éthique. Le coordonnateur de la sécurité et du renseignement, qui dirige cette division en relevant du secrétaire du Cabinet, joue le rôle d'agent comptable pour ce secteur. Le Service de développement des capacités s'occupe de la réforme de la fonction publique, de la modernisation, ce qui comprend le gouvernement électronique, et de la réglementation.

Un certain nombre d'agents politiques sont attachés au Bureau du Cabinet, notamment les whips du gouvernement à la Chambre des lords et à la Chambre des communes, et un conseiller parlementaire. Le ministre du Bureau du Cabinet est également aidé par un secrétaire parlementaire et par le président du Parti travailliste qui est aussi ministre sans portefeuille dans le Cabinet de 23 membres.

En conclusion, il convient de souligner que le Bureau du Cabinet britannique détient des pouvoirs énormes de gestion des ressources humaines et de restructuration globale de la fonction publique. Pour donner une idée générale de son importance, si l'on retirait du secrétariat du Conseil du Trésor canadien toutes les fonctions reliées au budget des dépenses et que l'on ajoutait tout le BCP aux fonctions restantes de gestion des ressources humaines, il aurait toujours moins de capacité de changement et de réforme de la fonction publique que n'en possède le seul Bureau du Cabinet britannique. En outre, ce Bureau collabore étroitement avec le Trésor au succès d'objectifs communs, comme aider les ministères à respecter leurs engagements et leur cadre budgétaire.

4.4
Rôle de chef de la fonction publique

Le rapport ministériel du Bureau du Cabinet pour 2005 donne un bref aperçu du rôle du secrétaire du Cabinet comme chef de la fonction publique. À ce titre, il lui incombe de faire preuve de leadership pour le programme de réforme de la fonction publique, dont le but est d'améliorer la prestation des services publics; de superviser le travail du groupe de prestation des services et de la réforme (groupe qui englobe une unité stratégique, l'unité de prestation de services du Premier ministre, et qui semble à part cela se composer de sous-divisions des trois principaux regroupements de services au sein du Bureau du Cabinet). Le chef de la fonction publique est également membre du comité de stratégie du Bureau du Cabinet et s'occupe des nominations aux postes supérieurs. Précisons en passant qu'il n'est indiqué nulle part que le chef de la fonction publique en Grande-Bretagne doit déposer un rapport, et qu'il est clair, de par ses discours et d'autres types de communications, qu'il dirige la totalité de la fonction publique.

Trois ans après la création du secrétariat du Cabinet, le Premier ministre David Lloyd George créa en 1919 le poste de chef de la fonction publique. Ce poste fut d'abord confié au secrétaire du Trésor, puisque le Trésor était chargé de superviser la fonction publique et l'appareil gouvernemental[48]. Dès le départ, il eut la responsabilité de conseiller le Premier ministre sur les nominations aux postes supérieurs. Depuis le milieu du XX[e] siècle, le chef de la fonction publique et secrétaire du Cabinet est chargé :

> [Traduction]
>
> . . . des services du Trésor responsables des salaires et conditions d'emploi de tous les fonctionnaires, du contrôle de tout l'effectif et de la création des postes supérieurs, et de régler les questions générales de formation professionnelle après l'entrée dans la fonction publique[49].

Le chef de la fonction publique et secrétaire demeura au Trésor jusqu'à ce que le Rapport Fulton s'oppose à la gestion du personnel par le Trésor. L'auteur du rapport recommanda de transférer les fonctions de gestion centrales du Trésor dans le nouveau ministère de la Fonction publique, ce qu'il jugeait nécessaire pour pouvoir réformer cette dernière.

Selon Kevin Theakston[50], William Armstrong, nommé au poste de chef de la fonction publique au Trésor, excella plus que tous ses prédécesseurs dans la direction et l'inspiration des fonctionnaires. Sa performance lui valut une place au panthéon des grands chefs de la fonction publique britannique. Son mandat, qui débuta en 1968, le plaçait à la tête du tout nouveau ministère de la Fonction publique (*Civil Service Department* — CSD) bien qu'il ait été nommé à partir du Trésor. On ne tarda pas cependant à percevoir de vives tensions et un besoin de coordination parce qu'il y avait deux agences centrales pour coordonner la gestion du personnel — le Trésor et le CSD. C'est pour cette raison que le CSD fut finalement aboli par M^me^ Thatcher en 1981.

La raison avancée par M^me^ Thatcher pour abolir le ministère de la Fonction publique était que son existence isolait « la responsabilité centrale du contrôle du personnel de la responsabilité du contrôle des dépenses »[51]. Le résultat fut cependant que la Première ministre conserva la responsabilité des fonctions de gestion du personnel qui appartenaient au CSD, les personnes nécessaires étant transférées au Bureau du Cabinet. Aujourd'hui, le transfert du poste de chef de la fonction publique au Bureau du Cabinet semble être devenu permanent, sir Robert Armstrong (sans lien de parenté avec Sir William), le secrétaire du Cabinet, exerçant la responsabilité du personnel et de la gestion acquise du Trésor par le truchement du CSD. Fait intéressant, on avait estimé en 1981, au début de cette réforme, que le temps que le secrétaire du Cabinet jugeait devoir consacrer aux tâches issues du Trésor pour contrôler tout le personnel de la fonction publique représentait entre le quart et la moitié de sa journée de travail[52]. M^me^ Thatcher et sir

Robert Armstrong semblent avoir usé de leurs nouveaux pouvoirs pour se « débarrasser » des fonctionnaires dans des agences exécutives. En 1994, trois ans avant la prise du pouvoir par le Nouveau Parti travailliste, quelque 60 p. 100 de tous les anciens fonctionnaires travaillaient dans des agences[53]. Le gouvernement Thatcher a également privatisé. Il a vendu plus de 50 grandes entreprises, réduisant de deux tiers environ la taille du secteur industriel contrôlé par l'État[54]. Selon certains observateurs, la proportion de fonctionnaires travaillant actuellement dans des agences ou transférés au secteur privé pourrait atteindre 80 p. 100. Il est cependant compliqué d'en faire un recensement exact étant donné que de nouveaux fonctionnaires ont été recrutés par le gouvernement Blair et que certaines agences ont été liquidées. Quel que soit le chiffre final, il est élevé et a entraîné une fragmentation qui complique la reddition de comptes et la coordination. Selon Bevir et Rhodes :

> [Traduction]
>
> Les services sont maintenant dispensés par une combinaison de gouvernements locaux, d'agences opérationnelles spéciales, d'organismes bénévoles et d'entreprises privées. Il existe aujourd'hui 5 521 agences opérationnelles spéciales qui dépensent au moins 39 milliards de livres et auxquelles les ministres font 70 000 nominations partisanes. Ce secteur est plus vaste que celui des gouvernements locaux[55]!

4.5
Le Bureau du Conseil privé britannique

Œuvrant en coulisses, la reine détient des pouvoirs qui sont résumés par la formule disant qu'elle a « le droit de conseiller, d'encourager et de mettre en garde » le gouvernement. Elle joue aussi un rôle dans le choix du Premier ministre, possède le droit qualifié de refuser la dissolution du Parlement, et détient des pouvoirs de réserve comprenant

le rejet des avis ministériels. Tout ceci est jusqu'à présent similaire au rôle que joue son représentant au Canada.

La reine et le Premier ministre ont une audience régulière de 30 minutes à une heure une fois par semaine quand siège le Parlement[36], ce qui reflète une collaboration plus intense que celle du gouverneur général et du Premier ministre au Canada. Autre différence, la reine *préside* en personne les réunions du Conseil privé et peut demander que les quatre ministres requis pour une réunion du Conseil se rendent dans l'une de ses résidences secondaires s'ils souhaitent tenir une réunion pendant qu'elle est en vacances, en y consacrant au moins une journée complète.

Les grands services du Conseil privé comprennent un secrétariat qui dispense des services aux réunions mensuelles ou bimensuelles du Conseil privé, offre des conseils sur l'usage des pouvoirs de prérogative et sur toute fonction attribuée à la reine et au conseil par une loi; le Conseil judiciaire du Conseil privé, groupe de juges de niveau supérieur que l'on saisit des affaires constitutionnelles et qui joue le rôle de Cour d'appel pour les anciens pays du Commonwealth qui continuent à demander ses services; et une unité qui appuie le leader du gouvernement à la Chambre des communes, avec son adjoint.

Comme au Canada, le Conseil privé peut être saisi de questions fondamentales, comme un transfert de responsabilités entre ministères ou des recommandations touchant la Constitution. Des décrets en conseil ont été adoptés pour transférer des pouvoirs de ministres du gouvernement britannique aux assemblées dévolues de l'Écosse et du Pays de Galles[37]. Néanmoins, le temps du Conseil semble être dominé par le besoin continu d'amender quelque 400 institutions, organismes de charité et entreprises créés par Charte royale, et par les demandes de dérogation aux règles gouvernant les organismes réglementaires et les universités. En outre, le Conseil investit officiellement dans ses rangs certains membres de l'Église d'Angleterre et s'occupe généralement

des dérogations demandées par les commissaires de paroisse[58]. Le chef du Bureau est désigné lord Président du Conseil privé et siège au Cabinet. À l'heure actuelle, le poste est occupé par la très honorable baronne Amos, qui est aussi leader à la Chambre des lords[59].

5 Facteurs d'évaluation du rôle du greffier canadien

5.1 Comment les greffiers successifs ont-ils joué ou compris leur rôle?

5.1.1 Les rapports annuels du chef de la fonction publique

Cette partie de l'étude examine la façon dont les greffiers canadiens se sont servis du rapport annuel — étant la grande innovation officielle intervenue dans le rôle du greffier depuis les années 40. Cette partie de l'étude comprend une description partielle de la mise en œuvre de la Nouvelle gestion publique au Canada. Depuis que Paul Tellier a présenté au Premier ministre le premier rapport annuel sur la fonction publique, il y en a eu 12, incluant celui de 2005.

Le premier rapport annuel faisait suite à une longue histoire de réforme de la fonction publique fédérale avec des thèmes comme : va-et-vient entre centralisation et contrôle, d'une part, et autonomie ministérielle et individuelle, d'autre part, dont un exemple est l'attribution des responsabilités en matière de gestion du personnel aux autorités hiérarchiques, suivie de tentatives déployées pour les tenir comptables de leur rendement[60]. Les buts de la réforme entreprise avec l'initiative FP 2000, thème général du premier rapport annuel de M. Tellier, étaient triples : simplifier et déréglementer les régimes financiers et administratifs de la fonction publique; décentraliser le contrôle vers les ministères; et doubler la délégation de pouvoirs d'une surveillance plus efficace[61]. Après les élections générales de 1984, le nouveau gouvernement Conservateur lance un exercice appelé Examen des programmes, sous la responsabilité du vice-Premier ministre, Éric

Nielsen. Son mandat est de regrouper ou d'éliminer les programmes qui ne sont plus nécessaires, afin de réduire les dépenses administratives. La réduction atteindra 18,4 milliards de dollars[60]. Après 1984, il y aura plus d'une douzaine de campagnes successives de compression des budgets d'exploitation des ministères, le contrôle des salaires de « 6 et 5 », puis un autre train de mesures pour réduire les entités organisationnelles distinctes de la fonction publique, alors au nombre de 400, puis la réduction de l'effectif global de 500 000 fonctionnaires et la réduction du nombre de cadres supérieurs par la retraite anticipée et le Programme de réaménagement des effectifs[61]. Paul Tellier avait lancé l'initiative de modernisation sous le titre Fonction publique 2000. Il donna à 120 sous-ministres et sous-ministres adjoints la responsabilité de diriger 10 groupes de travail sur les divers éléments de la réforme proposée (services communs, classification, rémunération, catégories de la direction, contrôle budgétaire, service au public, relations de travail, dotation, formation professionnelle et innovation).

Paul Tellier

C'est en 1992 que M. Tellier publie le premier rapport d'un chef de la fonction publique. Il y analyse les résultats des divers groupes de travail du projet de modernisation, ainsi que les événements clés et les dates marquantes de 1991 (contrôle des salaires, réduction de 10 p. 100 du groupe de la direction et grève générale de la fonction publique fédérale). Il fait le point sur l'amélioration des services dans certains ministères, donne des exemples de ministères ayant consulté la population, parle de la création du nouveau groupe de la haute direction et souligne l'augmentation du nombre de francophones et de femmes dans les rangs des cadres. Il précise que l'un des éléments cruciaux du projet de réforme est l'exercice entrepris dans le cadre de FP 2000 pour concevoir une norme générale de classification — NGC — (ce qui est encore une priorité en 2005)[64]. Soulignant enfin l'importance de la coordination et de

la collaboration obtenue par d'autres moyens, notamment l'inauguration des petits déjeuners hebdomadaires de sous-ministres pour discuter des questions émergentes et des priorités politiques, et l'utilisation du forum annuel des sous-ministres adjoints pour leur communiquer les priorités du gouvernement, il termine en implorant les employés de combattre le scepticisme et en leur demandant de s'engager à fond dans la réforme.

Glen Shortliffe

Le deuxième rapport annuel saute une année et paraît en mars 1994 sous la signature du greffier Glen Shortliffe; il porte sur le contexte gouvernemental de prestation des services publics pendant la période de son mandat de greffier et secrétaire du Cabinet. Le rapport est adressé au Premier ministre Chrétien, qui a été élu l'automne précédent. Facteur important, M. Shortliffe souligne le stress des fonctionnaires. Il formule des remarques sur les défis posés par la réorganisation de 1993 lancée sous M^me^ Campbell. Trente-cinq ministères ont été ramenés à 22 après la fusion de certains de leurs éléments dans 10 nouveaux ministères, 17 ministères ont été abolis et une certaine rationalisation a été opérée au sein des organismes centraux (le Bureau des relations fédérales-provinciales a été intégré au BCP, et le Bureau du contrôleur général, au Secrétariat du Conseil du Trésor)[65]. Les changements ministériels ont affecté plus de 100 000 employés et ont été mis en vigueur au moyen de décrets en conseil portant création de ministères fantômes (en attendant l'adoption des textes législatifs) et prévoyant le transfert des employés concernés. Cette période a aussi été marquée par une réduction de près de 20 p. 100 des postes de sous-ministres adjoints, par la consolidation et une réduction importante des services de soutien administratif et par le transfert géographique de certains services.

L'Examen des programmes, qui a entraîné 45 000 autres coupures de postes dans la fonction publique, était très distinct de FP 2000, bien qu'on ait tenté dans sa mise en œuvre de préserver l'esprit d'amélioration des services de FP 2000 en procédant aux réductions de coûts grâce à une concentration des coupures dans les frais généraux et dans les services de gestion tels que la vérification interne. Oralement, Shortliffe concilie les deux initiatives en disant que les principes et valeurs de FP 2000 ont été endossés par le nouveau gouvernement : « Il s'agit de la reconnaissance de la valeur d'employés qualifiés adaptables, de la primauté accordée au service et d'un engagement en faveur de l'apprentissage continu et de l'innovation au sein des organisations ». Il ajoute que le changement continuel de l'époque se manifeste aussi au Royaume-Uni, en Australie, en Nouvelle-Zélande, aux États-Unis et en France, à la suite de transformations mondiales. Toutefois, à mon avis, son commentaire sur les « caractéristiques communes » de la Nouvelle gestion publique vaut particulièrement pour le Canada : « . . . une plus grande souplesse de l'organisation, un investissement dans les ressources humaines, la modernisation des services et des systèmes du personnel, la volonté de consulter et une ouverture aux idées venues de l'extérieur du gouvernement »[66].

Jocelyne Bourgon

Jocelyne Bourgon publiera quatre rapports annuels au Premier ministre, tous plus longs que ceux de ses prédécesseurs. Son deuxième rapport, d'une soixantaine de pages, contient beaucoup d'exemples d'accomplissements et de progrès réalisés dans les ministères et sur le plan de l'effectif de la fonction publique, et replace les compressions effectuées dans le secteur public canadien dans le contexte comparatif d'autres pays. Elle traite du lancement d'un programme connu dans les deux langues sous le nom de « La Relève ». Comme M. Tellier, elle a lancé une série d'initiatives

dirigées par des SM pour constituer les ressources humaines des 25 prochaines années. Elle dit au sujet des besoins en ressources humaines qu'il s'agit d'une « crise tranquille » et qu'il est important d'attirer, de motiver et de conserver une fonction publique de qualité aussi bonne que celle de l'organisation passée lorsqu'elle était à son meilleur. Son quatrième et dernier rapport, en 1998, aura la forme d'une bande vidéo et ne suscitera pas beaucoup de discussions, si ce n'est pour cette caractéristique. Le BCP abandonnant apparemment ses tentatives de susciter des initiatives de réforme dans l'ensemble de la fonction publique, il y avait nécessairement moins de choses à dire dans les rapports.

Mel Cappe

Mel Cappe, le prochain greffier nommé par M. Chrétien, présentera trois rapports annuels plus terre à terre. Parmi leurs thèmes centraux, mentionnons la teneur du discours du Trône, les résultats de la première enquête auprès des employés de la fonction publique, les progrès réalisés pour intégrer les minorités visibles dans la fonction publique et les mesures prises par le Canada en matière de sécurité, notamment à la suite des attentats contre les tours du World Trade Centre à New York. Il avait consacré beaucoup d'énergie à préparer le gouvernement au bogue de l'an 2000 et aux incertitudes créées dans le secteur de l'informatique.

Alex Himelfarb

Le greffier actuel, Alex Himelfarb, occupe son poste à la période probablement la moins tranquille depuis la création du rapport annuel. Il est actuellement au service d'un gouvernement minoritaire qui ne survit qu'avec la marge la plus mince possible à la Chambre des communes puisqu'il n'a gagné un vote de confiance sur le budget que par une seule voix et ce, grâce à l'appui du Nouveau parti démocratique. Ses trois rapports annuels font une

dizaine de pages en moyenne. Dans le premier, il a tenté de rehausser le moral. Dans le deuxième, période de transition, il a pris note de « revers ». En 2005, il a parlé d'une culture de transformation. Il semble ainsi que la valeur de communication du Rapport annuel au Premier ministre ait perdu de son importance[67].

Dans la période qui suivait immédiatement l'adoption de la loi sur le chef de la fonction publique, le rapport avait plus d'importance qu'aujourd'hui pour la communauté des fonctionnaires. Les informations sur la pensée du Premier ministre et du greffier au sujet des politiques devant affecter la fonction publique se limitent essentiellement à ce que rapportent les médias et les syndicats et à ce que dit le greffier dans ses discours devant diverses tribunes, notamment devant l'Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada. Plus important encore, dans les années Tellier-Bourgon, la fonction publique était à toutes fins utiles mise en pièces : qui pouvait alors ne pas s'intéresser à un rapport du greffier? En outre, les 10 dernières années ont été caractérisées par un accroissement considérable de l'accessibilité aux informations de base sur le gouvernement et sur ses orientations et projets grâce aux sites Web officiels de tous les ministères et organismes publics.

5.1.2 Les propres publications des greffiers sur leur rôle

Les greffiers du Conseil privé du Canada ont tendance à ne pas publier[68]. Comme nous l'avons indiqué, Gordon Robertson fut le dernier greffier fédéral à produire une analyse de son poste et de sa relation avec le Cabinet du Premier ministre, dans un esprit teinté à la fois de sobre théorie démocratique et d'idéalisme[69]. Paul Tellier publia une analyse pénétrante de deux articles de la revue *Administration publique du Canada* rédigés par Gordon Robertson sur le BCP et Marc Lalonde sur le CPM en 1972, mais ses remarques sont fondées sur leurs textes et

précédaient largement sa propre accession au poste de greffier[70]. Michael Pitfield rédigea une interprétation de tout le système d'élaboration des politiques mais sans produire d'analyse approfondie de ses problèmes, qu'il comprenait certainement fort bien[71]. Deux autres greffiers seulement (M^me^ Bourgon et M. Himelfarb) se sont exprimés publiquement sur leur rôle et leur comportement, ainsi que sur ce qu'ils pensent du Bureau, mais dans les limites des questions qui leur ont été posées devant la Commission Gomery, ce qui veut dire qu'on ne peut pas considérer que leurs déclarations correspondent à ce qu'ils écriraient s'ils publiaient leurs réflexions dans le même esprit que M. Robertson. M^me^ Bourgon, en particulier, a été placée sur la défensive par le juge Gomery, tout comme M. Himelfarb, même si ce dernier n'occupait pas un poste relié aux commandites à l'époque des événements.

Gordon Robertson

M. Robertson souligne que le recours plus fréquent à partir de 1971 aux comités du Cabinet, ainsi que le perfectionnement du système de communication de documents avec le Cabinet, donne aux ministres plus d'occasions de participer aux délibérations et de les améliorer. Comme on a concédé aux comités que leurs décisions seront normalement finales, ils deviennent plus efficients. L'un des problèmes qu'il envisage est que la participation intense des ministres à un collectif gouvernemental élargi risque de les obliger à payer un prix trop élevé du point de vue de leur rôle politique individuel[72].

Son article retient surtout l'attention pour la manière dont il résume les rôles respectifs du BCP et du CPM. Le travail de coordination et de contestation du BCP, constate-t-il, est « truffé de risques de malentendus, de sentiments froissés et de griefs », et certains principes se sont donc développés. Le premier et l'un des plus familiers, à juste titre, est que le Bureau du Conseil privé doit rester « sur la touche » — le ballon appartient à l'équipe

ministérielle et au ministre qui sont les vrais joueurs. Un autre facteur peut-être encore plus profondément ancré dans le psychisme des fonctionnaires canadiens et des observateurs est la distinction que fait M. Robertson entre le BCP et le CPM : « Le cabinet du Premier ministre est partisan, axé sur le politique, mais sensible à l'opérationnel. Le Bureau du Conseil privé est non partisan, axé sur l'opérationnel mais sensible au politique »[73]. Par cette formulation, qui est plus un idéal vers lequel tendre qu'une formule à appliquer, M. Robertson met en relief un facteur que certains observateurs canadiens et certaines agences de contrôle ont du mal à accepter, à savoir que le gouvernement doit être « politique » parce que seuls les politiciens rendent des comptes à l'électorat. « L'idéologie, la technologie et la bureaucratie doivent être bridées pour que le politique puisse régner. »[74]

Paul Tellier

Le message de Paul Tellier dans son article de 1972 semble être une mise en garde. Il dit que le système de documents du Cabinet risque de concentrer le pouvoir au centre au lieu de le diffuser. Il indique de plus qu'un transfert progressif du pouvoir vers l'exécutif risque de modifier le sens de la solidarité du Cabinet, en faisant des ministres une garde prétorienne plutôt qu'un groupe de collègues.

Michael Pitfield

Le message de Michael Pitfield est communiqué en 1976 sous forme d'allocution lors de la conférence annuelle de l'Institut d'administration publique du Canada, durant la deuxième année de son mandat de greffier. Dans ses remarques liminaires, il examine comment le gouvernement, au sens large, a changé — la rapidité du changement étant reliée à la vitesse avec laquelle le gouvernement a grossi. Il décrit ensuite le processus qu'il était encore en train de concevoir pour assurer « plus d'efficience, plus d'efficacité, et plus

de contrôle et de direction politiques » — annonçant ainsi à l'avance le « meilleur contrôle politique » qui est l'un des principes de base de la Nouvelle gestion publique — et pour arriver à une définition plus claire des objectifs [des programmes] et à une organisation plus cohérente des programmes en fonction de ces objectifs[73].

Quand on constate l'enthousiasme de Pitfield pour la mesure de la gestion, il importe de se souvenir que l'on croyait à l'époque dans le monde occidental industrialisé que la rationalisation des choix budgétaires (RCB) était une réforme nécessaire du processus d'élaboration des budgets publics, réservée auparavant aux seuls objets de dépenses définissant assez vaguement les différentes catégories de dépenses. Pitfield n'était pas seul à penser que des informations de gestion bien meilleures, si ce n'est parfaites, pourraient conférer du pouvoir aux politiciens. On pensait que ces derniers pourraient tenter ainsi de mettre en œuvre les éléments faisables de leurs programmes politiques. Personne ne doit donc s'imaginer aujourd'hui qu'il est supérieur à Pitfield parce que ce dernier n'était pas réaliste dans ses exigences de planification pour tout le système. Après quelques changements de vocabulaire — pour adopter gestion de programmes et Cadre de gestion et de responsabilisation (ce qui comprend la norme de mesure des résultats de la RCB) — son discours n'étonnerait absolument pas un groupe contemporain de cadres supérieurs.

Dans son allocution, Pitfield parle aussi des raisons qui l'ont poussé à vouloir rationaliser le système de comités du Cabinet et les processus de décision, mentionne un certain nombre de décisions cruciales de l'époque et aborde la question de leur mise en application.

L'une d'entre elles fut d'accroître la taille du Cabinet pour « assurer une plus grande interface du politique avec la bureaucratie et la plus grande capacité de contrôle et de direction que cela permettrait,

espérait-on », évitant ainsi un système plus administratif et quasi judiciaire et moins politique[76].

5.1.3 Jugements journalistiques « de qualité »

Outre ces sources sur la manière dont les différents greffiers ont interprété leur rôle, on trouve dans le site Web du Bureau du Conseil privé trois articles de qualité, l'un de Christina McCall-Newman sur Michael Pitfield[77], qui a été au service de M. Trudeau de 1975 à 1982 moins une année pour le gouvernement Clark, un autre de Charlotte Gray sur Paul Tellier[78], qui a été au service de M. Trudeau puis de M. Mulroney de 1985 à 1992, et le dernier de Michel Vastel sur Jocelyne Bourgon[79], qui a été au service du gouvernement Chrétien de 1994 à 1999. Leur lecture donne l'impression que les greffiers ont une grande marge de manœuvre dans la définition de leur rôle.

-Michael Pitfield

M. Pitfield avait passé un certain temps au Bureau du Conseil privé en 1968 et M. Trudeau le nomma greffier en 1975, à l'âge de 37 ans seulement, pour succéder à Gordon Robertson. L'article de M^me^ McCall-Newman est une longue déconstruction psychologique de l'homme et de ses échecs (selon elle) dans ce poste et comme être humain. Son argument sur sa mauvaise gestion est fondé sur son hypothèse que la théorie technocratique des systèmes que MM. Trudeau et Pitfield avaient conçue pour imposer plus de délibérations dans la prise de décisions était tout simplement beaucoup trop complexe pour être efficace. Le problème est qu'elle n'explique jamais la nature du problème. Elle se contente de l'attribuer au « manque de réalisme » dû au caractère singulièrement fumeux et têtu de M. Pitfield plutôt qu'à la pensée correspondante de tout le système fédéral de contrôle financier, notamment la montée en puissance du BVG. Par conséquent, elle n'explique pas que le système hyper-rationnel était destiné à être mis à l'essai parce

que c'était dans l'air du temps, et qu'il était voué à l'échec à cause de forces plus puissantes que n'importe quelle « mauvaise gestion » de M. Pitfield. De par leur nature, les systèmes de décision dits « complètement rationnels » échouent parce que leurs coûts en information et en temps sont excessifs. Ceux-ci avaient été calculés aux États-Unis au début des années 70 et avaient été démontrés par les philosophes au début des années 1900.

Elle ne replace pas non plus dans le contexte politique de l'époque le système de M. Pitfield pour contrôler les critères à appliquer aux affaires soumises au Cabinet. Le Bureau du vérificateur général avait créé un champ de mines politiques pour le gouvernement dans la bataille longue et publique qu'il avait menée pour obtenir ce qu'il présentait comme des techniques établies et de bon sens pour mesurer les résultats des programmes, méthodes qui, prétendait-il, avaient déjà été perfectionnées et étaient utilisées dans le monde des affaires, ce qui n'était pas vrai[80]. M. Pitfield voulait peut-être avant tout éviter les erreurs et leur maturation inévitable en scandales. Le vérificateur général de l'époque, J. J. McDonnell, avait été jusqu'à s'adresser à la population dans son rapport annuel de 1976 afin d'obtenir l'appui dont il avait besoin pour élargir son mandat. Il avait simplement déclaré que le gouvernement perdait le contrôle de la gestion *financière*. Ce qu'il réclamait au gouvernement, c'était une loi donnant à son bureau de vastes pouvoirs pour évaluer les programmes en fonction de ce qu'il appelait à l'époque l'optimisation des ressources.

Le Conseil du Trésor et son secrétariat devaient sans doute croire aussi aux vertus de la planification complètement rationnelle car la « logique économétrique » de la RCB fut implantée dans le système d'approvisionnement officiel en 1971 en l'utilisant comme format de présentation du Budget des dépenses. M[me] Newman

décrit la Commission Glassco et son programme de modernisation et de décentralisation de la fonction publique en mentionnant « les techniques actuellement à la mode du monde des affaires telles que . . . la rationalisation des choix budgétaires »[81]. Encore une fois, cependant, elle n'explique pas que la RCB était destinée à obliger les ministères à produire des informations fiables qui permettraient au SCT de centraliser les informations sur les « résultats » de tout le système et que les politiciens les utiliseraient pour prendre leurs décisions d'affectation des dépenses. Il importe de comprendre que, si la RCB avait été faisable, elle aurait contrebalancé la décentralisation de la prise de décisions qui allait suivre l'abolition de la vieille fonction de contrôleur au SCT et la décentralisation des pouvoirs vers les gestionnaires qui avait suivi le rapport de la Commission Glassco. D'où la conclusion foncièrement injuste de M^me^ Newman : si l'on analyse rétrospectivement la décennie, il était difficile d'échapper à la réalisation qu'une bonne partie de tout cela [l'appauvrissement et la démoralisation de la fonction publique] était la faute de Michael Pitfield[82]. En réalité, la « faute » incombait à un système de pensée beaucoup plus influent que M. Pitfield, que des gens intelligents avaient accepté avec beaucoup trop peu d'analyse sérieuse.

Paul Tellier

L'article de 1985 de Charlotte Gray sur Paul Tellier part d'un Bureau du Conseil privé devenu une coquille « éviscérée » par Gordon Osbaldeston, qui « a remplacé bon nombre des protégés énergiques de M. Pitfield par des gestionnaires partageant son approche plus minimaliste du gouvernement »[83]. Le minimalisme était maintenant mal vu. Ensuite, John Turner a démantelé les deux « ministères d'État », le ministère d'État chargé du Développement social et celui chargé du Développement économique, qui constituaient un secrétariat de premier rang et comportaient une

fonction de contestation en coordonnant la pensée du sous-ministre et du ministère avant les réunions du Cabinet, à la manière britannique. Troisième coup porté au système, le nouveau Premier ministre Brian Mulroney dépouille le BCP de sa capacité restante d'analyse des politiques en créant un remplacement au CPM. « À l'automne de 1984, les mécanismes de coordination des politiques — destinés à intégrer les décisions du gouvernement dans le plan plus vaste de l'orientation générale du gouvernement — se sont évaporés »[55]. (Ces mécanismes avaient été des innovations de M. Pitfield.) Le premier gouvernement Conservateur semble perdu, et il perd des ministres qui commettent diverses fautes personnelles. Il s'agit par exemple de John Fraser, qui impose sa volonté aux fonctionnaires des Pêches en ordonnant la mise en vente pour la consommation humaine de boîtes de thon que ceux-ci avaient jugé impropre à la consommation, même s'il n'était pas absolument dangereux pour la santé humaine. Ce ne fut apparemment pas le seul cas de ministre imposant ses décisions à ses fonctionnaires[56].

Alors que le Premier ministre Brian Mulroney avait mené sa campagne électorale contre la bureaucratie en la menaçant, dans une formule célèbre, de lui donner « des avis de congédiement et des chaussures de course », les difficultés qu'il connaîtra durant ses premières années de pouvoir — avec un groupe de ministres sans expérience et un centre ayant moins d'autorité que celui de Michael Pitfield — le convaincront de l'importance d'une coordination assurée par des fonctionnaires professionnels. Après avoir vu M. Tellier à l'œuvre, il lui confie le poste de greffier[57]. En 1988, M. Mulroney est amené à lancer une initiative pour préparer la fonction publique à l'avènement du millénaire, FP 2000. Et, en décembre 1990, dans sa préface au document du gouvernement sur le renouveau, il admet que, dans son rôle de premier ministre et de chef du gouvernement, « j'ai le devoir au nom de tous les Canadiens d'assurer l'efficacité continue de cette grande institution nationale »[57].

Jocelyne Bourgon

Le portrait de Jocelyne Bourgon par Michel Vastel est à la fois cruel et d'une misogynie primaire. Après la défaite du référendum de Charlottetown, M^me^ Bourgon, qui est alors administratrice adjointe du Bureau des relations fédérales-provinciales, passe quelques années à l'extérieur du centre, comme présidente de l'Agence canadienne de développement international, puis sous-ministre des Transports, avant d'y revenir comme greffière nommée par le Premier ministre Chrétien en février 1994. Comme elle n'a pas fait d'études dans les universités prestigieuses et qu'elle est banale sur le plan physique, dit M. Vastel, il y avait autant de chances qu'elle fasse preuve de leadership dans les couloirs sacrés du pouvoir au quatrième étage de l'édifice Langevin que de voir Mère Teresa présider le conseil d'administration de la Chase Manhattan Bank.

Il n'empêche qu'elle prend ses fonctions et renvoie ou déplace une douzaine de cadres du plus haut rang et mute 17 sous-ministres adjoints dans d'autres postes. Mère Teresa disait à des groupes de cadres qu'il s'agit de réinventer le gouvernement du Canada[55]. Dans ce qui a dû être une phase de l'Examen des programmes, mais que M. Vastel n'a pas identifiée comme telle, Jocelyne Bourgon et Marcel Massé, ministre du Renouveau de la fonction publique, mettront ensuite les mandarins du gouvernement sur la sellette en leur demandant si les programmes qu'ils gèrent sont des services publics nécessaires, s'ils pourraient ou non être mieux assurés par le secteur privé ou par un autre palier de gouvernement, et comment on pourrait en assurer une prestation plus efficace et moins coûteuse. On a l'impression d'être revenu à l'époque du rationalisme à la Pitfield. Après cela, d'autres têtes tombent, des pans de ministères disparaissent, des étages complets se vident de leurs fonctionnaires, et la marque d'un bon SM est qu'il est capable d'amputer son ministère de la moitié de son personnel. Ces décisions sont prises

pour atteindre les objectifs de simplification administrative et de compression des dépenses de MM. Chrétien et Martin. Dans son propre royaume, M. Chrétien a réduit le nombre de comités du Cabinet et le nombre de ministres, ces derniers passant de 38 à 22.

Après ces coupes sombres dans les rangs de la haute direction, M^me^ Bourgon change de braquet et entreprend un exercice de renouveau appelé « La Relève ». M. Vastel soutient qu'elle s'est débarrassée du Comité des hauts fonctionnaires, qu'elle jugeait trop élitiste, mais il n'explique pas comment la fonction qu'il exerçait a été remplacée ou si c'est M^me^ Bourgon elle-même qui l'a assumée avec ses seules préférences et son seul jugement[89]. L'allégation est grave, cependant.

Juste avant de conclure son article, M. Vastel fait le récit frappant d'une entrevue. Selon lui, M^me^ Bourgon et M. Massé, ce dernier un ex-mandarin de MM. Clark, Trudeau et Mulroney, avaient éliminé ou chassé de la fonction publique fédérale les derniers hérauts de la vieille éthique de service et d'abnégation des mandarins. M. Vastel dit que M. Massé avait affirmé que la nouvelle génération de sous-ministres ne viendrait pas de promotions systématiques, échelon par échelon. « Les profils de carrière suivront les mouvements d'idées utilisés pour définir l'État fédéral » (paraphrase de l'auteur)[90]. La bonne personne possédant les bons talents apparaîtra au bon endroit au bon moment et sera placée au bon niveau. C'est encore une fois la théorie des systèmes mais, cette fois, les personnes nécessaires doivent émerger et émergeront de la situation, de la culture et de l'époque. On trouve ici une notion de systèmes ouverts et organiques largement en avance sur tout ce que les êtres humains seraient capables de créer. Si l'on prenait M. Massé au mot, on pourrait dire que la planification des ressources humaines de demain pour servir l'appareil gouvernemental reposait sur une métaphore.

Quelles que soient ces lacunes, la citation de M. Vastel n'est pas un mauvais résumé de ce que des journalistes de qualité pensent que les greffiers canadiens ont fait de leur rôle et de leur pouvoir. Apparemment, les greffiers réagissent à ce qui s'est fait avant eux en le démantelant, ils répondent très directement au Premier ministre avec qui ils travaillent, ils survivent comme des caméléons dans l'environnement politique et l'équilibre de pouvoir dans lequel ils se trouvent, et ils absorbent les idées de leur époque sur la gestion — idées qui manquent de contenu ou dont le contenu n'a pas été mis à l'épreuve.

Considérant ce que devient la réputation d'un greffier aux mains d'un journaliste, même de qualité, les survivants, dont plusieurs sont jeunes et dynamiques, comme M^me^ Bourgon, feraient peut-être bien de prendre la plume pour décrire eux-mêmes et défendre leur action.

5.2
Comment le rôle du greffier a-t-il changé au cours des temps?

Les parties qui suivent sont fondées sur mes propres lectures et réflexions, placées dans le contexte, c'est important, des entrevues effectuées pour l'étude. Selon les ex-hauts fonctionnaires qui ont œuvré au gouvernement pendant les 30 dernières années, qu'est-ce qui a changé? L'image publique du greffier ou du secrétaire du Cabinet a-t-elle changé et, dans l'affirmative, comment?

D'aucuns pensent qu'il y a eu, au début de la période Pitfield, un changement qualitatif dans la difficulté des tâches d'organisation et de coordination confiées aux cadres de la fonction publique. M. Pitfield parle d'une transformation de la vitesse du changement. Certaines des personnes interrogées ont souligné que les fonctions sociales et économiques du gouvernement ont « explosé » à la fin des années 60 et dans les années 70. Quoi qu'il en soit, la plupart disent que ces facteurs n'ont pas continué à engendrer de changements fondamentaux au

même rythme. Pour les autres, dans les 30 ou 40 années depuis les grandes transformations, nous nous sommes habitués à vivre avec des forces que sir Richard Wilson, un ancien chef de la fonction publique britannique et secrétaire du Cabinet, a appelées la mondialisation, les sciences et la technologie, le changement des attitudes sociales et des comportements, et le pouvoir des médias[97]. En outre, plusieurs répondants ont dit douter que la mondialisation soit un phénomène permanent. Elle exige des sources continues d'énergie bon marché ainsi qu'un monde en paix et presque totalement dévoué au commerce — deux conditions menacées depuis 2001.

5.2.1 Le greffier, médiateur du Premier ministre

En ce qui concerne les tâches du greffier, le plus gros changement identifié par les répondants, et de loin, est que l'on s'attend de plus en plus, depuis une trentaine d'années, à ce qu'il résolve des problèmes[97]. Ceci ouvre la porte à la critique qu'il a été ou est politisé, d'autant plus que son rôle de médiateur peut souvent impliquer des consultations étroites avec le chef de cabinet du Premier ministre.

Un autre facteur est que la qualité du personnel du CPM varie au cours des années. Si le greffier s'avère plus efficace que le bureau politique, le Premier ministre aura naturellement tendance à faire de plus en plus appel à lui comme médiateur. Les agents politiques sont plus faibles lorsque que le gouvernement est minoritaire, par insécurité personnelle. Autre facteur, déjà mentionné : le greffier est au centre des réseaux d'information du gouvernement. Il rencontre chaque matin le Premier ministre et son chef de cabinet. Il est donc au courant de ce qui compte et peut agir rapidement pour minimiser les difficultés s'il estime que c'est son rôle. En outre, il n'est absolument pas illégitime que le greffier indique au Premier ministre les conséquences politiques de telle ou telle décision, ou explique aux politiciens les facteurs administratifs y faisant obstacle; c'est précisément son rôle.

Quelle que soit la disponibilité des bons offices du greffier, elle incite les administrateurs de ministères à régler eux-mêmes leurs propres problèmes. Le rôle de l'administrateur est d'aider le ministre à réaliser les priorités énoncées dans une lettre de mandat et, en plus, de s'acquitter de ses propres obligations.

5.2.2 Le gouvernement, c'est une affaire de jugement et de politique

Il n'en reste pas moins que, dans les interactions entre le BCP et le CPM, « personne ne sait où se trouve la ligne de démarcation » et ce, depuis bien avant M. Robertson, comme lui-même et d'autres l'ont honnêtement et fréquemment admis. Le gouvernement élu est motivé par le politique. Considérant le rythme du travail à exécuter et le fait que « des dossiers chauds » viennent continuellement s'ingérer dans les efforts de coordination et de contrôle et accaparer l'attention, il n'est pas toujours possible d'attribuer le blâme de manière incontestable quand les choses vont mal. Selon un répondant, « les relations d'imputabilité dans ce domaine ont toujours été nuancées ». Le centre politico-bureaucratique du gouvernement n'a pas été conçu pour produire automatiquement des preuves permettant d'attribuer un blâme officiel justifié pour chaque action distincte[71]. Après tout, ce centre est le gouvernement — comprenant un exécutif élu et des personnes qu'il a nommées — qui doit œuvrer par le truchement de la fonction publique permanente, avec les bons offices du greffier. Le système d'imputabilité réside au Parlement. On peut bien croire que c'est après avoir constaté que le centre est à toutes fins utiles une entité unique que le Premier ministre britannique a décidé de donner à des conseillers politiques spéciaux le pouvoir de donner des ordres aux fonctionnaires et de confier des tâches à la fois au centre et, maintenant, aux ministères — ce qui serait dans la culture politique du Canada un pas trop grand à franchir et susciterait beaucoup d'anxiété.

Parmi toutes les forces qui poussent le greffier à être quelqu'un qui résout des problèmes, quatre autres facteurs ont continuellement été

mentionnés dans les entrevues : la nature changeante du personnel de direction de la fonction publique (la perte de solidarité de l'ancien mandarinat qui l'a bâtie); la perte de respect correspondante envers la fonction publique dans son ensemble, bon nombre de politiciens étant convaincus qu'ils peuvent mettre leurs politiques en œuvre malgré la fonction publique plutôt que grâce à elle; la tendance au Canada à remplacer beaucoup de députés lors des élections générales, lesquelles peuvent amener à Ottawa 60 p. 100 à 80 p. 100 de nouvelles têtes, ce qui produit beaucoup de ministres néophytes; et le caractère immédiat et complexe des relations entre la presse et le gouvernement.

5.2.3 Le greffier peut-il faire face aux « problèmes invisibles »?

Bon nombre d'observateurs ont pensé que l'Enquête du juge Gomery sur les activités du greffier en poste au moment de la création du Fonds pour l'unité et sur l'absence de correctifs était la preuve de l'inefficacité de ses pouvoirs de collecte d'informations et de la valeur du recours des administrateurs généraux au greffier.

Le Fonds pour l'unité a été créé sous l'autorité du Premier ministre puis a été transféré à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). M^me^ Jocelyne Bourgon a envoyé une note au Premier ministre Chrétien pour lui dire que le Fonds devrait être géré par un ministère, avec le cadre correspondant de règles et de mécanismes de surveillance, et non pas rester dans son cabinet, en dehors de tout cadre de gestion, ce qui laissait le Premier ministre directement responsable. L'intervention de la greffière s'est arrêtée là car, selon les témoignages, on n'a plus entendu parler ensuite du Programme de commandites au Bureau du Conseil privé. Le Premier ministre fit ce que la greffière avait recommandé et la question des commandites semblait alors avoir été réglée, selon le témoignage de cette dernière.

Le sous-ministre de TPSGC, M. Ranald Quail, dit dans son témoignage devant le Comité des comptes publics et devant la Commission qu'après

le transfert de l'unité des commandites dans le ministère dont il était responsable, mais avec un statut original (il croyait que son ministre voulait traiter directement avec M. Guité, le chef de l'unité des commandites), l'activité de l'unité, pour reprendre ses paroles, n'apparaissait plus sur « son radar ». Pourquoi?

La réponse la plus probable est que *si* le programme avait été totalement inefficace et avait produit les mêmes pertes, au lieu d'avoir encouragé la fraude, il aurait été considéré comme un exercice politique relativement peu dispendieux. En vertu de la politique actuelle de gestion des risques, où l'on calcule la « matérialité » des risques proportionnellement aux comptes du ministère ou aux comptes du Canada, le Fonds pour l'unité ne représentait pas une grosse somme. Si la totalité du Fonds avait disparu sans apporter quoi que ce soit au contribuable, il n'y avait aucun risque que les comptes du Canada ou même de TPSGC fassent l'objet de réserves dans une vérification financière. Objectivement parlant, le Fonds pour l'unité était tout simplement trop petit pour être microgéré par l'une des personnes les plus occupées d'Ottawa — le greffier — ou même par le sous-ministre de TPSGC. Le BVG, malgré la réaction excessive de la vérificatrice générale à ses constatations sur les trois contrats ayant fait l'objet d'une vérification demandée en 2002, n'était pas allé une seule fois de sa propre initiative à la Direction générale des commandites entre 1996 et une séquelle de la vérification demandée. À l'évidence, le radar de l'équipe de vérification de TPSGC nommée par le BVG n'avait aucunement repéré l'unité des commandites. On peut dire la même chose du Secrétariat du Conseil du Trésor, et ce, malgré une dénonciation et deux vérifications internes dotées de relativement peu de ressources qui avaient fait allusion à des difficultés. S'il est vrai que le radar de M. Quail était en panne, ce n'était pas le seul.

Il serait peut-être juste de dire que l'observateur a le choix entre deux conclusions. Il peut accepter telles quelles les explications du sous-ministre de TPSGC et de M^me^ Bourgon, qui ont dit qu'ils étaient trop

occupés par des dossiers présentant des risques beaucoup plus élevés pour le Trésor public, ou dont les enjeux, du point de vue des politiques publiques, étaient beaucoup plus importants que les fonds de commandites[94]. Sinon, il peut imaginer que la greffière, le sous-ministre de TPSGC, le SCT et le BVG ont monté une conspiration pour permettre à un scandale politique destructeur d'éclater en toute liberté tout en risquant de ruiner leur propre réputation. Si l'on pense que la première possibilité est la plus raisonnable — que le Fonds était mineur dans le contexte des sommes déboursées par le gouvernement et pouvait donc faire l'objet d'abus sans que la haute direction s'en rende compte — on peut alors, et seulement alors, se poser la question vraiment importante.

La question importante est de savoir si la gestion du risque telle qu'elle se pratique au gouvernement fédéral est suffisamment sensible au risque *politique* plutôt qu'au risque de gestion mesuré avec des marges d'erreur tolérables dans de grands comptes. Ce qui a rendu ces fraudes particulières scandaleuses aux yeux des médias, de l'Opposition et du BVG, c'est le rôle des politiciens et la possibilité que les firmes participantes faisaient des dons au Parti libéral. Il pourrait donc être pragmatique pour le palier politique de confier au Conseil du Trésor le devoir de surveiller le risque politique pour réduire le nombre de scandales politiques.

5.2.4 Les médias fabriquent le message

Des problèmes difficiles peuvent devenir incontrôlables à cause des médias. Plusieurs personnes ont dit que les rondes constitutionnelles du Lac Meech et du Canada ont mis en lumière l'impact des médias comme créateurs actifs d'événements et de résultats politiques. David Taras, de l'Université de Calgary, a analysé les événements clés, sa principale contribution consistant à examiner comment et dans quelle mesure la télévision a créé une arène partagée par les médias et les politiciens qui a transformé le processus de réforme constitutionnelle[95]. Son argument de base est le suivant :

> [Traduction]
>
> La télévision n'était pas seulement une fenêtre par laquelle les chefs politiques diffusaient des messages à leur public mais aussi un moyen de communication entre les parties elles-mêmes. Les médias pouvaient être assimilés aux murs d'un court de squash [eux-mêmes en mouvement]; les positions de négociation devaient être renvoyées contre les murs pour rester en jeu, juger les réactions et leur donner de la légitimité[70].

Les politiciens réagissaient instantanément aux commentaires de leurs collègues, se servaient des entrevues pour lancer ou prendre des positions, donnaient en douce des informations différentes à des membres différents des médias et vivaient comme une sorte de meute avec les médias pendant des semaines d'affilée, à un point tel qu'ils préparaient des déclarations particulières pour des membres particuliers des médias. M. Taras utilise le dernier jour avant la date limite d'approbation pour illustrer une situation qualitativement nouvelle, comme l'ont fait plusieurs de mes répondants. C'est durant cet épisode que le Premier ministre de Terre-Neuve, Clyde Wells, qui attendait un appel téléphonique du ministre fédéral responsable de la réforme constitutionnelle, Lowell Murray, a été plutôt confronté au spectacle de M. Murray expliquant à la télévision quelle serait la stratégie fédérale suite au vote imminent de l'Assemblée législative de Terre-Neuve. La décision de M. Murray d'utiliser la télévision plutôt que le téléphone résultait en partie du fait qu'il suivait lui-même l'évolution des événements de Terre-Neuve à la télévision. Chantal Hébert a trouvé ce genre d'événement tout à fait étonnant : utiliser la télévision en direct pour adresser une insulte à un partenaire de négociation. Ensuite, comme l'a souligné l'un de mes répondants, le grand événement qui a suivi a été le spectacle du député provincial néodémocrate Elijah Harper, un Autochtone cri, tenant à la main une plume d'aigle à l'Assemblée provinciale du Manitoba pour indiquer qu'il refuserait l'accord unanime

qui était nécessaire pour assurer la poursuite des discussions — parce qu'il croyait qu'il n'était pas légitime que le gouvernement fédéral règle la question du Québec avant les préoccupations des Premières nations.

Le message fondamental est que la manière dont on utilise la télévision au Canada continuera de transformer le contenu politique et, partant, les politiques publiques de manière profondément réfractaire à l'imputabilité. Et, ce qui n'est pas moins important, dit M. Taras, c'est l'obsession des journalistes couvrant les événements constitutionnels à déclarer des gagnants et des perdants, et à produire des reportages favorables à leurs propres partisans et à leurs opinions.

5.2.5 Le profil médiatique des greffiers au fil du temps

Le fait d'avoir un profil médiatique accru a-t-il fait du greffier du Conseil privé du Canada ou du secrétaire du Cabinet britannique un personnage plus présent sur la scène publique, compliquant ainsi son travail? La recherche effectuée par Lindsay Aagaard sur les mentions de l'un ou l'autre dans les journaux de référence du Canada et de Grande-Bretagne — le *Globe and Mail* et le *Times of London* — a révélé plusieurs choses. La recherche effectuée dans les archives du *Globe and Mail* peut être résumée, pour la période allant de 1965 à aujourd'hui, en disant qu'il n'y a aucune tendance notable d'accroissement de l'image publique du poste, du point de vue d'une plus grande couverture indépendante des événements d'actualité. Les greffiers ne semblent pas être devenus des « vedettes » au Canada, ni le secrétaire du Cabinet au Royaume-Uni. Cela dit, le *Times of London* mentionne beaucoup plus fréquemment le secrétaire du Cabinet que le *Globe* au Canada. Ceci ressort particulièrement clairement d'une comparaison des cinq greffiers canadiens successifs (Tellier, Shortliffe, Bourgon, Cappe et Himelfarb) aux trois secrétaires du Cabinet (Butler, Wilson et Turnbull) dans les archives du *Times of London* durant la même période. Si l'on calcule la moyenne des mentions annuelles des greffiers canadiens et britanniques,

on constate que les Britanniques sont mentionnés deux fois plus souvent. Si l'on examine uniquement la situation des greffiers canadiens, on constate que le greffier actuel, Alex Himelfarb, obtient juste quelques mentions de plus dans le *Globe and Mail* que la moyenne annuelle de ses prédécesseurs. Toutefois, les moyennes annuelles sont totalement trompeuses car presque toutes les mentions de M. Himelfarb se sont produites en 2004-2005 dans le cadre de ses comparutions devant la Commission Gomery. Chaque transition d'un gouvernement à un autre est couverte de très près au Canada et en Grande-Bretagne, et ce type d'événement produit également une hausse du nombre de mentions pendant les années électorales. Des événements similaires ont aussi tendance à être à l'origine de la couverture dans les deux pays : chaque fois que le greffier ou le secrétaire est chargé de mettre sur pied une quelconque commission d'enquête.

L'observation la plus solide que l'on puisse probablement faire entre le greffier et le secrétaire du Cabinet concerne la différence du type de reportage entre les deux journaux. Au Canada, les articles semblent être beaucoup moins neutres. Dans le *Globe and Mail*, on a tendance à dénigrer ou à utiliser des allusions péjoratives dans le cadre d'une couverture négative, alors que le langage du *Times of London* est plus souvent neutre que négatif, mais néanmoins plus souvent négatif que positif. En guise d'illustration, les termes employés au Canada peuvent comprendre des variantes de « favori du PM » ou « homme de pouvoir », alors qu'on dira dans le journal britannique que le secrétaire du Cabinet est le « premier conseiller du PM » ou, souvent, « l'interprète de la Constitution ». Le *Times* est capable de louanges, comme il l'a montré en disant qu'un secrétaire avait été aussi talentueux que son prédécesseur dans l'organisation d'une transition harmonieuse entre les gouvernements. Le *Globe and Mail* ne semble trouver aucun intérêt à comparer les performances des cadres supérieurs, mais c'est peut-être parce que la plupart de ses journalistes n'ont pas la formation nécessaire. Finalement,

on peut mentionner que, même si les deux journaux de référence sont axés sur l'événement, le *Times* donne beaucoup plus d'informations de contexte sur le poste et sur les responsabilités qui vont avec, en replaçant les événements dans leur contexte gouvernemental et constitutionnel.

En résumé, on peut sans doute affirmer que les politiciens sont généralement soumis à des épreuves extrêmes par les médias mais que leur situation semble relativement plus difficile au Canada. Il y a au Royaume-Uni des journaux de qualité qui prennent au sérieux leur devoir d'informer la population et d'interpréter l'événement, alors qu'il ne semble y avoir au Canada anglais aucun journal national pouvant être considéré comme un journal de qualité, au sens britannique, nos journaux même les plus sérieux remplissant en grande mesure leurs pages avec des choses qu'on situerait ailleurs à mi-chemin entre le journalisme de sensation et le journalisme de qualité. (*Le Devoir* est considéré par beaucoup comme le journal le plus sérieux du Canada, mais il n'est publié qu'en français.)

5.2.6 Les nouveaux développements, comme l'horizontalité et la Nouvelle gestion publique

Aucun de mes répondants ne pense que l'horizontalité est une nouveauté. Tous ont dit que l'élément nouveau est l'importance qu'on lui accorde maintenant, et sa problématisation dans le cadre d'une imputabilité étroite — qui exactement a fait quoi à quoi. En ce qui concerne le premier aspect, a dit un répondant, l'injonction lancée aux fonctionnaires de penser horizontalement et de tirer le meilleur parti des ressources est généralement utilisée comme formule pour demander aux fonctionnaires de penser stratégiquement. Pour la plupart, l'horizontalité devrait être comprise comme une simple nécessité du régime de gouvernement par Cabinet à prise de décision collective. Il y a toujours eu un plus grand nombre de ministères au Canada qu'au Royaume-Uni. Comme nous avons au Canada plus de juridictions, plus petites, pour un arsenal de pouvoirs considérablement plus étroit,

l'horizontalité vue comme collaboration intense entre les ministères a toujours été nécessaire pour agir au palier fédéral. Le rôle du Cabinet est de gouverner collectivement et de tirer parti des ressources des ministères appropriés.

L'horizontalité peut même accroître le contrôle politique. Pour revenir à M. Pitfield, il croyait qu'un plus grand nombre de ministères rehausserait la densité de l'interface entre politiciens et fonctionnaires, ce qui produirait plus de contrôle politique — un objectif de NGP avant l'heure. Toutefois, le BVG considère que les initiatives horizontales font problème quand les ressources partagées ne le sont pas dans le cadre d'un contrat officiel entre les ministères participants, et dans les cas où la part de responsabilité que chaque ministre participant devrait assumer n'est pas claire. (Selon un répondant, si une décision de cabinet prise pour accomplir un objectif en utilisant les ressources et le personnel de plus d'un ministère est considérée comme problématique, les ministères participants pourraient envisager de transférer officiellement les ressources à un ministre chef de file qui répondrait aux questions à la Chambre des communes.) Les Britanniques ont en grande mesure évité le problème parce que leur système regroupe des juridictions au sein de ministères énormes gérés par un ministre principal qui assume la pleine responsabilité de l'intervention d'une équipe de ministres de rang inférieur dans les différents secteurs. Dans beaucoup d'initiatives, voire la plupart, les pouvoirs et ressources nécessaires relèvent donc d'un seul ministre. L'autre solution, introduite par le premier gouvernement Blair, est le « gouvernement en groupe ». Dans cette stratégie, plusieurs ministres participant à un exercice exigeant l'autorisation de chacun constituent un conseil qui se dote d'un secrétariat dont le personnel provient des ministères participants. Un ministre supérieur répond aux questions. Si des structures plus efficientes semblent appropriées pendant l'exercice, le conseil peut recommander des transferts d'unités de gestion et de personnel.

La Nouvelle gestion publique est une chose complètement différente aux yeux des répondants. L'un d'entre eux a résumé de la manière suivante la mise en œuvre au Canada de cet ensemble vague et fluctuant de prescriptions : en faisant passer le client au premier plan dans les années 80, nous avons mis en danger notre compréhension de l'intérêt public et l'attention que nous y accordons; avec le souci de « responsabilisation » dans le cadre de la NGP[97], le Secrétariat du Conseil du Trésor s'est placé en recul, ce qui a augmenté le risque, comme l'a fait l'Appareil gouvernemental du BCP, de façon à ne pas entraver l'émergence de « synergies »; et, finalement, dans les années 90, la fonction publique s'est tournée sur elle-même dans un grand nombre d'initiatives et a imposé en même temps les compressions budgétaires de l'Examen des programmes dans des secteurs administratifs tels que la vérification interne qui ont engendré de nouveaux risques[98].

Selon un autre répondant, l'environnement de la Nouvelle gestion publique, avec les compressions budgétaires de l'Examen des programmes imposées dans les secteurs de la vérification et des autres frais généraux, comme l'administration financière (y compris la sous-traitance), a engendré un contexte de « laxisme administratif » qui n'existait pas auparavant. Les fonctionnaires ne souhaitaient pas nécessairement opérer dans une situation de rondes inadéquates et rares de contrôle et de surveillance, mais c'est la réalité qu'on leur a imposée, dans laquelle, avec moins d'employés assurant la prestation des services, et moins de ressources, ils ont néanmoins dû dispenser les services que les politiciens et les cadres supérieurs avaient « protégés » en concentrant les coupures dans des secteurs administratifs tels que la vérification interne.

D'autres répondants ont souligné que « la mauvaise administration des commandites a été causée par le comportement de certains individus et non pas par la mauvaise conception des structures. Cela [la fraude des commandites] s'est produit parce que quelques personnes n'ont pas agi conformément à des règles qu'elles comprenaient fort bien et

avaient appliquées avec succès durant toute leur carrière ». En outre, selon un autre répondant, il faut se souvenir que les problèmes des commandites avaient été signalés très tôt (1996) par un dénonciateur résolu et que deux vérifications internes les avaient ensuite confirmés. En bref, le service de vérification interne exsangue et affaibli a fait son travail du mieux possible mais sans réussir à attirer l'attention de la haute direction. Le BVG n'est pas venu vérifier la Direction générale de sa propre initiative pendant toute la trajectoire des prévarications. Il a fallu que le ministre de TPSGC (M. Boudria) invite la vérificatrice générale en mars 2002 à vérifier trois contrats, après quoi elle a lancé sa propre enquête dans le contexte d'une étude interministérielle[99].

Selon Bevir et Rhodes, la Nouvelle gestion publique est plus une étiquette qu'une philosophie. Les tendances communes identifiées dans la documentation font ressortir six grands changements dans le contexte du gouvernement britannique : privatisation, commercialisation, gestion corporative, décentralisation, réglementation et contrôle politique[100]. Bevir et Rhodes expliquent d'autre part que la NGP représente avant tout une focalisation sur la gestion, pas sur les politiques, et sur l'évaluation du rendement et l'efficience (bien que la privatisation et la commercialisation soient certainement des politiques et pas simplement des instruments).

Phénomène caractéristique, selon l'une des premières analyses de Christopher Hood probablement plus applicable aux démocraties anglo-américaines autres que le Canada, la NGP signifie ou signifiait la désagrégation des organismes publics en agences à objectifs uniques traitant les unes avec les autres selon le principe du paiement par l'utilisateur, « l'utilisation de quasi-marchés et de la sous-traitance pour stimuler la concurrence, la compression des dépenses et un style de gestion privilégiant les objectifs de production, les contrats de durée limitée, les incitatifs monétaires et la liberté de gérer »[101].

Ces tendances ne décrivent pas exactement les réformes canadiennes entreprises sous cette étiquette. Le contrôle politique était renforcé bien avant l'apparition de la NGP. La gestion corporative au Canada n'a pas été bien réalisée. Par exemple, plusieurs répondants ont dit que le programme de Fonction de contrôleur moderne du SCT n'a pas été clairement expliqué par le SCT, n'a pas été sérieusement adopté par le BCP et n'a donc pas bien été mis en œuvre[10]. En outre, il y a les problèmes intellectuels irréductibles qui empêchent de mesurer et de démontrer l'accomplissement des résultats obtenus sous cette étiquette ou sous n'importe quelle autre, y compris sous l'étiquette actuelle des « produits stratégiques ». Le résultat général est que les produits stratégiques sont « mesurés » sans référence à une norme acceptée (il n'y a pas de critère de mesure). En conséquence, les produits stratégiques ne peuvent pas logiquement fermer la boucle d'imputabilité du gouvernement devant la Chambre des communes quand elle lui accorde des subsides. Ceux-ci sont octroyés en dollars et l'imputabilité est mesurée dans la confusion. Ceci prive l'Opposition de la possibilité d'exprimer clairement son opinion sur les politiques du gouvernement, ce qui l'oblige à s'en remettre au Bureau du vérificateur général comme instance faisant autorité. Le gouvernement britannique a tendance à travailler avec des objectifs qui sont plus immédiatement mesurables que les « produits » vaguement optimistes du Canada[11]. On a fait de la privatisation et de la commercialisation au Canada, dans une certaine mesure, mais pas à aussi grande échelle qu'en Grande-Bretagne.

Au Canada, la décentralisation s'est faite sans frein; les responsabilités jusqu'à présent assumées par le gouvernement fédéral ont été transférées en cascade aux paliers de gouvernement inférieurs, mais sans ressources adéquates; en outre, de profondes restructurations ont créé ce qu'on a appelé des agences législatives, un plus grand nombre d'organismes de services spéciaux, et de nouvelles formes d'entreprises comme NavCan. Comme je l'ai déjà indiqué, la NGP fédérale canadienne a été mise en œuvre en même temps que la restructuration de 1993 et les

compressions budgétaires de l'Examen des programmes de 1995-1996; la responsabilisation et la prise de risques furent le vernis appliqué aux compressions budgétaires. On ne le répétera jamais assez, les questions de contrôle et de risque, comprenant notamment le degré de risque créé par le leadership politique, n'avaient pas fait l'objet d'une réflexion approfondie systématique. Pour n'en donner qu'un seul exemple, le contrat est le mécanisme théoriquement censé compenser la privatisation et la décentralisation. Dans la théorie de la NGP, les organismes privatisés et décentralisés étaient obligés, de par leur contrat, à continuer de produire tous les « biens » publics que les acteurs politiques voulaient créer de manière plus efficiente. Or, la capacité contractuelle au sein du gouvernement fédéral n'avait pas été systématiquement construite pour permettre à la sous-traitance d'être le nouveau mécanisme de contrôle.

Dans le contexte de la NGP, la réglementation interne du gouvernement s'applique aux activités d'organisations qui orientent le comportement d'autres unités par leurs exigences. Il s'agit d'organisations telles que le BVG et les petites bureaucraties rattachées à la Chambre des communes ou en faisant partie, comme le commissaire aux langues officielles, les commissaires à la protection de la vie privée et à l'information, la commission de la fonction publique, le commissaire à l'éthique et les agents d'éthique des ministères. Christopher Hood et ses collègues montrent que les instances de réglementation du gouvernement ne sont pas « corporatives », que personne ne réglemente les instances de réglementation et que, facteur directement relié, personne ne calcule combien de deniers publics on doit dépenser pour observer des slogans réglementaires n'offrant que peu de normes opérationnelles, voire aucune, pour régir l'action[101].

Les réformes de la Nouvelle gestion publique au Canada ont été analysées par David Cooper et Ken Ogata, professeurs chevronnés de la School of Business de l'Université de l'Alberta. Ils ont présenté

leurs observations en se fondant sur l'affirmation de MM. Pollitt et Bouckaert que le Canada a souffert d'une « grave carence de mise en œuvre, bon nombre d'initiatives étant loin d'avoir atteint ce que l'on en attendait »[105]. En bref, MM. Cooper et Ogata concluent que l'importance accordée au BVG par les médias et par l'Opposition au Canada et leur dépendance à son égard minent toute possibilité d'entreprendre des réformes axées sur l'autonomie et la responsabilisation. Dans les rares cas de réformes considérées comme ayant réussi, elles ont été entreprises dans le contexte d'une « crise financière réelle ou imaginaire ». Ils partagent en outre l'opinion d'un répondant qui affirme que le BVG fédéral a fini avec le temps par fonctionner comme une « pseudo-Opposition ». La culture politique du Canada est telle que « les rapports les plus influents et dommageables du vérificateur général ont porté sur . . . des questions élémentaires de gestion et d'imputabilité, plutôt que sur les faiblesses de la gestion axée sur les résultats »[106].

Considérant certaines des initiatives canadiennes lancées sous l'étiquette de la NGP — « résultats » sans méthode, responsabilisation sans règles ni contrôles, prise de risques sans surveillance — nous devrions peut-être nous réjouir que notre NGP ait éclaté dans toutes sortes de directions. Le degré de fragmentation de l'État britannique, selon MM. Bevir et Rhodes, donne aujourd'hui une situation où toute coordination est devenue impossible. Comme je l'ai dit, M. Blair avait exprimé l'intention en 2003 d'estomper les frontières entre l'État, le secteur privé et la société civile, mais ni le secteur privé ni la société civile ne peuvent être battus aux élections, ce qui fait de la démocratie une question purement académique. Le problème fondamental est que, comme la forme et les produits de la fonction publique ne peuvent être ni affectés, ni dirigés, ni contrôlés, ni coordonnés par les élus du peuple, dans quelle mesure peut-on dire que l'on vit en démocratie? Ce sont là plutôt les prémices d'un mouvement pro-bureaucratie[107].

5.2.7 Que peut-on faire pour assurer la « chaîne d'imputabilité »?

Gordon Osbaldeston a beaucoup contribué à l'administration publique canadienne par ses recherches et publications, mais il n'a rien écrit sur son propre rôle de greffier. Il s'est plutôt penché sur le rôle des sous-ministres, en exposant les pressions auxquelles ils sont sujets, qui leur imposent une toile complexe d'imputabilités multiples et mélangées[108]. Il *ne* voit *pas* de « chaîne d'imputabilité » remontant dans la hiérarchie de la fonction publique pour aboutir chez le greffier. Il voit plutôt des professionnels jonglant avec des mandats complexes d'une manière telle que leurs prouesses et leurs pouvoirs puissent être reconnus par un comité de leurs pairs.

5.2.8 Le problème des « nombreuses mains »

De même, Richard Mulgan ne pense pas qu'il existe une méthode simple et juste de désigner les personnes qui devront assumer ce qu'on appelle parfois la « responsabilité sacrificielle » des résultats considérés comme des erreurs ou des fautes. Bien que le public et les médias exigent des démissions de ministres pour les fautes institutionnelles même les plus générales, M. Mulgan revient au principe voulant que le blâme et la punition doivent être reliés à la responsabilité personnelle de l'action ou de l'inaction. Dans la plupart des cas de faute institutionnelle, dit-il, « la faute est… largement diffuse et comprend généralement une faillite systémique des structures et des procédures de l'institution, relevant de la responsabilité de nombreuses personnes différentes (ce qu'on appelle le « problème des nombreuses mains »). Le problème des *nombreuses* mains dans la pâte est le suivant :

> [Traduction]
>
> Dans une telle situation, il semble impossible et déraisonnable de punir toutes les personnes concernées, ce qui permet souvent à tout le monde de s'en sortir sans la moindre égratignure, ce qui est contraire à l'imputabilité[109].

Il n'est pas plus légitime, moralement parlant, de désigner la personne occupant le poste le plus élevé. Comme le dit M. Mulgan, « . . . cela oblige à juger le blâme personnel en fonction de critères dépassant largement ceux que pourrait imposer un tribunal ou qui sont acceptés dans le discours moral normal. .. Leur rôle personnel est souvent trop distant et indirect . . . Imposer la démission est souvent une sanction trop drastique ». Sa conclusion est que « le problème que pose l'attribution de responsabilités personnelles pour une faute collective . . . reste moralement et politiquement insoluble »[110]. Bien qu'il ne le dise pas, ses arguments renforcent la convention de responsabilité collective, qui répartit les démissions et « l'imputabilité », comme étant le meilleur choix moral quand il y a eu de nombreuses mains dans la pâte. De même, quand des fonctionnaires agissent de bonne foi et sous la direction de leur ministre pour collaborer à l'obtention d'un résultat donné, et que l'entreprise aboutit à un échec public, l'idée constamment ressassée d'une « responsabilité directe des fonctionnaires » devant un comité de la Chambre des communes ne semble pas défendable sur le plan moral.

Dans le même ordre d'idées, Charles Polidano, observateur et praticien connu de l'administration publique, résume ainsi son article sur les imputabilités multiples dans les démocraties de type Westminster

> [Traduction]
>
> Politiciens et fonctionnaires sont couramment présentés comme ayant une relation de pouvoir unilinéaire. Or, les hauts fonctionnaires sont assujettis à des relations d'imputabilité non seulement avec leurs ministres respectifs mais aussi avec diverses autorités centrales du gouvernement. Les imputabilités multiples peuvent aller à contre-courant les unes des autres et empêcher les bureaucrates de suivre les instructions ministérielles, aussi légitimes fussent-elles. L'un des objectifs de la récente réforme de la gestion publique a été de se débarrasser de ces imputabilités, mais elles ont simplement été

> remplacées par d'autres. Les imputabilités multiples sont un facteur incontournable de la réalité gouvernementale[11].

M. Polidano continue de définir la responsabilité ministérielle telle qu'elle fonctionne en Grande-Bretagne et dans les autres démocraties de type Westminster car, comme il le dit dans un passage mémorable, « c'est un modèle qui "porte loin" en recouvrant un million d'actions distinctes prises en vertu de nombreux pouvoirs différents au nom des ministres. Le tout est rendu démocratique et acceptable par l'électorat grâce à l'obligation pour les ministres d'être redevables de *l'action qu'ils ont prise pour corriger les erreurs ministérielles* » [mes italiques]. Cette redevabilité pour les solutions est au cœur du principe de responsabilité et d'imputabilité des ministres. Le blâme et les pénalités ne sont pas les mécanismes centraux du gouvernement de Westminster. Ce qui est central, c'est que le changement apporté aux procédures doit relever complètement du contrôle des élus de façon à ce que l'électorat, s'il en ressent la nécessité, ait son mot à dire pour changer les politiques ayant causé des problèmes.

L'appareil bureaucratique de l'État, à l'exception des nominations par décret en conseil, est évidemment conçu dans le but de limiter à leur description de tâches ou d'emploi la marge de manœuvre des fonctionnaires de rang inférieur. Les employés jouent un rôle qu'ils ne possèdent ou ne définissent pas. La tâche du supérieur est de veiller à ce que ses subalternes suivent l'orientation établie et restent focalisés, même si leur travail peut avancer sur plusieurs fronts différents. Il n'existe aucune « chaîne » de travail unique avançant projet par projet. On ne ferait pas grand-chose si les gens ne pouvaient pas faire plusieurs choses de front. La « chaîne » des conséquences n'apparaît en réalité que dans les exercices de diagnostic lancés pour découvrir après coup ce qui a dérapé et, dans les situations complexes, c'est plutôt une sorte de modèle.

La théorie prescriptive wébérienne a été formulée pour réduire l'incertitude de l'administration, la rendre plus prévisible, voire plus

prudente. Gajduschek demande : « Si l'efficience est cruciale pour la prédominance de n'importe quelle forme organisationnelle et que la bureaucratie est inefficiente, comment peut-elle prédominer? »[112] La réponse, bien sûr, est que, pour un gouvernement, la prévisibilité a plus de valeur que l'efficience car, parmi ses avantages, comme l'accès égal à la justice, la prévisibilité du rendement permet aux politiciens d'exercer un contrôle directif et, partant, d'appliquer leurs politiques. Même dans le monde des affaires, la prévisibilité est un souci primordial que l'on essaye d'obtenir au moyen de primes et de récompenses.

Selon mes répondants, la « chaîne d'imputabilité » est beaucoup plus qu'une description des liens politiques ou de pouvoir entre les principaux acteurs — de la fonction publique aux ministres, à la Chambre des communes, à l'électorat. Et cette question est en dehors du champ de la présente étude.

En ce qui concerne l'accroissement du pouvoir directif du greffier sur les SM, toutes les personnes interrogées sont convaincues qu'investir le greffier d'un rôle disciplinaire explicite nuirait à la volonté de cette communauté de l'appuyer. Comme l'a dit un répondant, « le greffier est un médiateur sans le pouvoir d'un arbitre ».

Tous les répondants conviennent que les SM ne sont pas au service du greffier — ils sont au service de leur ministre. Le mécanisme de nomination est dans la plupart des cas loin de leurs préoccupations, en partie parce que rares sont ceux à l'extérieur du centre qui auront jamais l'occasion de voir le Premier ministre en personne, et en partie parce que chacun donne au greffier de l'information qui lui permet de faire son devoir de conseiller du Premier ministre. Il y a là une relation de confiance et, si elle disparaît, le greffier voit son statut diminuer et il risque même d'échouer dans sa tâche. En même temps, « le greffier est écrasé par les coûts de transaction » et l'on ne doit donc pas abuser de son temps et de son attention. La plupart des répondants affirment qu'ils n'ont jamais

eu le sentiment d'être dans une relation hiérarchique par rapport au greffier. Ils respectent les bons greffiers et plusieurs ont ressenti tellement de tension personnelle face à des personnes qu'ils jugeaient n'être manifestement pas qualifiées pour ce poste qu'ils ont quitté la fonction publique, opérationnalisant ainsi leur indépendance personnelle.

5.2.9 La réforme de l'agent comptable au Canada

Aucun répondant ne pense que le greffier devrait devenir un agent comptable à la mode britannique. Ce mécanisme, si c'est le sous-ministre qui doit jouer le rôle d'agent comptable, leur semble bloquer la possibilité d'établir une relation de confiance entre le ministre et le sous-ministre et d'aider le ministre à atteindre ses objectifs. Certains pensent que le mécanisme britannique d'agent comptable est en grande mesure responsable du recours croissant des politiciens à des conseillers spéciaux. Comme ils ont besoin de quelqu'un avec qui ils peuvent faire du remue-méninges en toute sécurité, les ministres laissent leur sous-ministre/agent comptable sur la touche jusqu'à ce que vienne le moment de passer à l'action.

Les répondants ont également expliqué que les conséquences du système d'agent comptable seraient différentes au Canada. En Grande-Bretagne, le Comité des comptes publics (CCP) et le Bureau national de vérification agissent objectivement et délibérément, le Bureau effectuant des vérifications judiciaires en s'attendant à trouver des cas de fraude et à intenter de longues poursuites contre les responsables. Au Canada, par contre, la fraude est considérée comme un sujet empoisonné que l'on confie à la GRC, qui a peu de ressources, et que l'on oublie le plus vite possible. Il est donc difficile de connaître les faiblesses de gestion systémiques qui ouvrent grand la porte à la mauvaise foi au Canada fédéral.

De plus, estiment les répondants, dans le système d'agent comptable, un différend d'ordre financier entre un ministre et le sous-ministre aurait

des enjeux tellement élevés que le système deviendrait inopérant. La tâche du sous-ministre dans ce système, selon le président du CCP, consisterait à envoyer une lettre au BVG, qui la transmettrait au président du Comité des comptes publics. Celui-ci a dit qu'il la transmettrait alors aux médias. Face au risque de provoquer une réaction disproportionnée de l'Opposition et des médias, le sous-ministre préférera sans doute garder le silence. Quelle que soit la stratégie retenue — jeter son ministre dans l'arène médiatique ou démissionner en silence — elle mettra fin à la carrière du sous-ministre. Mais la démission en silence constitue une forme de protestation et donne à l'individu un sentiment de contrôle personnel.

Pour ce qui est de l'idée que le greffier surveille les sous-ministres, gérer la performance détaillée de toute cette communauté l'obligerait, selon plusieurs répondants, à avoir au minimum 500 employés à sa disposition. C'est plus que l'effectif complet de la Direction générale des programmes du SCT à sa belle époque. Comme l'a dit un répondant, « un gouvernement propre, ce n'est pas gratuit ».

Globalement, les répondants ont exprimé deux séries d'opinions sur l'imputabilité dans le sillage du scandale des commandites, l'une concernant le risque systémique et l'autre, le risque politique. La première thèse a été résumée comme suit par deux d'entre eux : « De tout temps, l'existence de la fraude n'a jamais été une justification suffisante pour bâtir un système de *prévention* du vol. La prévention absolue du vol signifie un État policier ». L'un d'eux a recommandé de « définir le niveau de risque que l'on peut tolérer et d'en faire un objectif. Il faut fixer le niveau de risque suffisamment haut pour dissuader les délinquants potentiels, et suffisamment bas pour que le système d'inspection reste abordable et puisse fonctionner au rythme voulu ».

La deuxième thèse est que le risque créé par les hauts fonctionnaires mais assumé par les politiciens n'est pas pris en compte de manière

appropriée. « La fraude est la réponse au risque créé par la haute direction », a dit un répondant. La haute direction est particulièrement susceptible de créer un risque pour les politiciens sans tenir compte de l'importance de ce qu'elle fait. Si le risque politique était correctement pris en compte, les fonctionnaires réfléchiraient attentivement au risque, par exemple, que des ministres passent des contrats dans leur cabinet, et demanderaient peut-être à un organisme comme le Conseil du Trésor de créer un mécanisme de surveillance de l'utilisation des fonds par les acteurs politiques et par les personnes nommées par décret en conseil qui dominent dans les petites officines telles que le Bureau de protection de la vie privée, qui ont tous beaucoup à perdre.

En résumé, les répondants pensent que la source du problème des commandites ne se trouve pas dans les règles et les structures mais dans le comportement de certains individus. Ils s'opposent donc au concept d'agent comptable, en grande mesure parce que, dans le contexte de la culture de scandale des médias et du BVG au Canada, « c'est comme lancer une allumette dans une raffinerie de pétrole ». En revanche, ils souhaitent que l'on ajoute aux évaluations de rendement une mesure qui réduirait l'ambiguïté et verserait au dossier le compte rendu d'une longue discussion entre le greffier et le SM sur tout problème d'éthique éventuel. Une telle mesure permettrait aussi de réduire la possibilité d'observation volontaire fondée sur un malentendu.

6 Comparaison des Bureaux du Cabinet au Canada et au Royaume-Uni : peut-on importer la réforme?

6.1 Les pouvoirs de prérogative du Premier ministre

Les secrétariats du Cabinet au centre des deux gouvernements partagent certaines caractéristiques, notamment l'importance de leurs systèmes respectifs de gestion des documents du Cabinet. Toutefois, à part leurs

fonctions de secrétariat, ils possèdent des pouvoirs très différents. La différence la plus notable est que le Bureau du Cabinet britannique possède en matière de gestion du personnel des pouvoirs qui, au Canada, appartiennent au Conseil du Trésor. En outre, bon nombre des pouvoirs du Bureau du Cabinet britannique émanent de la prérogative du Premier ministre d'adopter des politiques définissant la fonction publique. Une remarque s'impose peut-être dès le départ : les documents que le gouvernement britannique place dans le Web pour expliquer le gouvernement aux citoyens indiquent clairement que « la fonction publique n'a pas en soi de personnalité ou de responsabilité constitutionnelle séparée [du gouvernement élu] »[113]. Dans la mesure où cette absence de personnalité provient de l'absence d'une loi sur la fonction publique, il est difficile de dire si nous, au Canada fédéral — et moi aussi — devons continuer à prétendre que notre fonction publique n'a elle non plus aucune personnalité constitutionnelle : la fonction publique canadienne est décrite dans plusieurs lois dont certaines attribuent des fonctions précises à des bureaux précis.

Chose qui fait nettement contraste avec la pratique canadienne, le Premier ministre britannique peut imposer unilatéralement des changements profonds. En 2003, par exemple, dans un remaniement ministériel du 12 juin voulu progressiste[114], il a à toutes fins utiles aboli le poste de grand chancelier et a remplacé ce dernier par une personne chargée de démanteler la fonction. Comme l'une des fonctions du grand chancelier était de présider la Chambre des lords, le Premier ministre a du même coup laissé les lords sans président du jour au lendemain. En même temps, pour reprendre les mots du *Guardian Weekly*, « un secrétaire fantôme de l'Intérieur étonné » a dit que :

> [Traduction]
>
> Refaire des constitutions à l'improviste, sur la base de changements de personnel au Cabinet, est le comble de l'irresponsabilité. L'annoncer dans un communiqué de presse à 17 heures 45 un jeudi soir est tout simplement scandaleux[115].

L'acte de Blair met en relief l'absence de constitution écrite régissant les relations entre la magistrature, l'exécutif et l'assemblée législative.

Ce qui semble aussi être une différence intéressante sur le plan pratique, c'est que, en Grande-Bretagne, les fonctionnaires des ministères n'assistent pas aux réunions du Cabinet ou de ses comités, alors que la pratique est moins rigoureuse au Canada. Au Canada, le greffier, le sous-secrétaire, Planification, le sous-secrétaire, Opérations, et un secrétaire adjoint et un analyste de la Planification assistent aux réunions du Cabinet pour prendre des notes et être au courant de ce que l'on attend d'eux. Les représentants du BCP ne prennent pas la parole, sauf si le PM leur pose directement une question, auquel cas c'est le greffier qui répond. Si l'ordre du jour comprend des questions importantes pour un ministère donné, le sous-ministre concerné et tout autre administrateur général des agences pertinentes faisant partie de son portefeuille sont là pour répondre aux questions. En Grande-Bretagne, par contre, seuls des membres du secrétariat du Cabinet sont présents.

Les deux pratiques existent de longue date. Gordon Robertson le mentionne brièvement, en parlant du système qui existait en 1971, et explique que les Britanniques confient à des comités interministériels de fonctionnaires le travail de préparation et d'élaboration des recommandations. Les ministres canadiens, par contre, « préfèrent entendre de vive voix les thèses différentes des cadres supérieurs des différents ministères concernés. .. On aura peut-être plus recours à des comités interministériels à l'avenir, mais on conservera indubitablement le mélange très utile de ministres et de fonctionnaires aux comités »[116].

Les dispositions prises par le Bureau du Cabinet ou le Bureau du Conseil privé pour permettre aux ministres de prêter assistance au Premier ministre sont aussi très différentes entre les deux pays. Le ministre britannique qui supervise le Bureau du Cabinet (à l'exclusion du secrétariat) est là pour aider le Premier ministre à exercer un

contrôle *politique* sur l'action globale du Bureau du Cabinet dans ses domaines de délibération, de recherche et d'action — pour alléger la charge de travail du Premier ministre. L'effectif ministériel canadien attaché au BCP, par contre, semble y être pour assumer des fonctions précises et substantielles — sécurité, affaires intergouvernementales et langues officielles.

6.2
Les conseillers spéciaux au Royaume-Uni : le pont entre le politique et le bureaucratique

Autre observation sur l'utilisation différente du pouvoir dans les deux centres : les conseillers spéciaux du Premier ministre ont exercé des pouvoirs exécutifs à l'égard des membres de la fonction publique permanente dans le traitement des renseignements avant la guerre en Irak. Ceci a été révélé par l'enquête Hutton. Par suite d'une enquête déclenchée pour savoir comment cela avait été possible, un membre de l'Équipe de bienséance et d'éthique du Bureau du Cabinet a répondu ceci :

> [Traduction]
>
> Le décret en conseil dont vous parlez est celui de mai 1997 qui prévoit qu'un maximum de trois conseillers spéciaux du cabinet du Premier ministre posséderont des pouvoirs exécutifs leur donnant le pouvoir de gérer et de donner des ordres aux fonctionnaires. Deux seulement de ces postes ont jamais été comblés : celui de chef de cabinet du Premier ministre et, jusqu'au début de ce mois [septembre 2003], celui de directeur des Communications du Premier ministre. Le Premier ministre a accepté les recommandations de l'enquête indépendante sur les communications gouvernementales (on trouvera des détails à ce sujet à http://archive.cabinetoffice.gov.uk/gcreview) indiquant qu'il n'est plus nécessaire que le directeur des Communications détienne ces pouvoirs. Ceux-ci n'ont donc pas été conférés au nouveau directeur des Communications... [117]

Ce décret ne « protège » que les conseillers spéciaux du PM. Les autres ministres peuvent aussi avoir des conseillers spéciaux, et leur nombre n'est pas limité sauf dans le code ministériel publié par le PM. Ce document dispose que chaque ministre peut avoir deux conseillers spéciaux, mais que le nombre peut être augmenté sur autorisation. Le chiffre total généralement avancé est environ 80. Les conseillers sont choisis par le ministre et peuvent comprendre des experts reconnus. Tous sont payés à même les deniers publics[118]. La question de savoir si les conseillers spéciaux des cabinets ministériels peuvent donner des avis et des ordres aux fonctionnaires est encore débattue.

En juillet 2005, le Comité des normes de la vie publique a critiqué officiellement à deux reprises la récidive du gouvernement en ce qui concerne les conseillers spéciaux[119]. En juin, le gouvernement avait modifié la loi sur le rôle des conseillers spéciaux — le décret du Conseil sur la fonction publique — par le truchement du Conseil privé mais sans débat au Parlement et sans même donner le contenu du décret au Parlement ou faire d'annonce publique. Le 21 juillet, le gouvernement a répondu à la première note du Comité, du 19 juillet, mais sans tenir compte de ses préoccupations. Force a donc été pour le président du Comité de réitérer ses préoccupations au sujet des changements proposés en mai au Code d'éthique des conseillers spéciaux : on pourrait penser que le Premier ministre veut renforcer les mécanismes permettant de recruter des fonctionnaires en dehors du système du mérite puisque les conseillers étaient décrits dans le décret comme des personnes « prêtant assistance » plutôt que « donnant des avis », ce qui pourrait être interprété très différemment; et les conseillers spéciaux pourraient désormais « demander » aux fonctionnaires de faire certaines choses, ce que le Comité estime être équivalent à leur « commander » du travail. Ainsi, selon l'analyse des changements par la Commission, les conseillers spéciaux étaient à toutes fins utiles placés dans la hiérarchie de la fonction publique permanente. Pour le moment, la Commission a promis de

continuer à insister sur l'adoption d'une loi sur la fonction publique afin d'assurer une surveillance parlementaire.

En résumé, le rôle des « conseillers spéciaux » des politiciens, qui sont considérés comme du « personnel exonéré » et bénéficient d'un régime d'emploi distinct dans les cabinets ministériels canadiens, est très différent d'un système à l'autre. On peut être certain qu'il y aurait eu un scandale de premier ordre au Canada si le juge Gomery avait découvert un décret en conseil donnant à l'ex-Premier ministre ou au chef de cabinet de n'importe quel ministre le droit de donner directement des ordres aux fonctionnaires permanents, ou si M. Pelletier avait dit à M. Gomery que « c'est comme ça que ça marche » (ce qu'il n'a pas fait). De manière générale, on attache considérablement plus d'importance au Canada au fossé séparant le politique de l'administratif en ce qui concerne les personnes recrutées dans des régimes différents de gestion du personnel. Bien que les relations entre le personnel des cabinets ministériels canadiens et les fonctionnaires soient empreintes de coopération et d'amitié, les fonctionnaires recrutés en vertu de la LEFP qui ne sont pas des cadres supérieurs ne s'attendent à l'évidence pas à avoir beaucoup de contacts informels avec les membres des cabinets ministériels et ne s'attendraient certainement pas à en recevoir des ordres.

6.3
Les secrétaires privés permanents des ministres

Le secrétaire privé permanent, qui est en Grande-Bretagne le fonctionnaire au service de chaque ministre, dont le PM, n'existe pas au Canada. Le secrétaire privé n'est pas là pour contrôler le ministre comme on l'envisageait dans la réforme de « l'agent comptable ». Il est plutôt choisi parmi les fonctionnaires de haut vol pour donner des avis et des conseils sur les dossiers arrivant sur le bureau du ministre. En réalité, c'est un décodeur. Le fonctionnaire qui joue le rôle de

secrétaire privé dans le cabinet du ministre est très probablement capable d'alerter le ministre tellement tôt dans le processus sur les dangers de telle ou telle mesure envisagée que c'est sans doute sa présence qui explique le nombre relativement mineur de confrontations entre les ministres et leurs agents comptables[130]. Autrement dit, il se peut que la réforme de l'agent comptable ne doive pas être importée au Canada sans se demander d'abord si le secrétaire privé principal ne constitue pas une première ligne de défense importante pour protéger le ministre et réduire le risque politique.

6.4
Durée des mandats

On trouvera à l'annexe A la durée des mandats des neuf greffiers du Conseil privé depuis les années 60, avec des statistiques comparatives pour le Royaume-Uni et l'Australie. En Grande-Bretagne, les secrétaires du Cabinet ont tendance à être nommés après avoir déjà fait une longue carrière dans de grands ministères et avoir prouvé qu'ils sont capables de forger de bonnes relations avec leurs pairs et avec les politiciens sans se laisser marcher dessus. Ils ont également tendance à occuper pendant plus longtemps le poste de secrétaire du Cabinet, qui sera souvent leur dernier vrai poste dans la fonction publique. Les six derniers secrétaires du Cabinet depuis 1963 ont occupé leur poste pendant un peu plus de sept ans en moyenne, les mandats ayant été beaucoup plus longs au début de la période, Burke Trend ayant par exemple servi pendant 10 ans, de 1963 à 1973. Depuis l'arrivée des Nouveaux Travaillistes, Richard Wilson a occupé le poste pendant quatre ans et Andrew Turnbull, qui devait prendre sa retraite obligatoire peu après sa nomination, pendant trois ans. À titre de comparaison, il y a eu au Canada depuis 1963 neuf greffiers du Conseil privé, dont deux ont eu un long mandat au début de la période, soit Gordon Robertson qui a passé 12 ans au poste, de 1963 à 1975, et Michael Pitfield, qui y a passé huit ans, de 1975 à 1982, avec une pause d'un an pour Marcel Massé au service du gouvernement

Clark. Si l'on enlève M. Robertson, M. Pitfield et l'autre greffier qui a duré longtemps, Paul Tellier, les cinq greffiers restants (sans compter Alex Himelfarb qui est encore au poste) ont servi pendant 2,8 années en moyenne. Cette moyenne comprend Jocelyne Bourgon qui a occupé le poste pendant cinq ans pour M. Chrétien. S'il n'y a pas lieu de critiquer le succès professionnel qui a permis aux greffiers canadiens d'atteindre le sommet, ce sont des candidats de nature différente qui ont occupé le poste britannique avant les Nouveaux Travaillistes — des candidats dont la nomination ne pouvait pas être prise avec un grain de sel par leurs pairs et ne l'aurait pas été. Les greffiers canadiens ont aussi tendance à arriver dans ce poste à une étape de leur carrière qui les amènera à vouloir ensuite relever d'autres défis. On peut penser que le poste est tout simplement tellement exigeant qu'il faut nécessairement être jeune pour y survivre.

Les descriptions officielles des deux systèmes de gestion des documents du Cabinet sont similaires, comme on peut s'y attendre. Comme je l'ai déjà indiqué, la plupart des observateurs ont tendance à considérer que, dans le contexte actuel, le système britannique est malléable et relativement imprévisible, mais en grande mesure parce que le Premier ministre actuel a tendance à faire fi des mécanismes de décision officiels. Le système canadien ne semble pas changer beaucoup selon le Premier ministre, à part la structure des comités. Il est impossible de savoir si un greffier peut restructurer unilatéralement le BCP ou si les changements apportés dans le passé l'ont été en réponse aux préférences de tel ou tel PM.

6.5
Les champs de mines politiques des réformes importées

D'autres facteurs contextuels renforcent l'imputabilité dans le système britannique, mais on ne saurait trop insister sur le fait que ces dispositions n'empêchent certainement pas tous les contrats douteux, les paiements

à des partis politiques, ou des transactions échappant aux pouvoirs des agents comptables. Le gouvernement britannique n'est pas étranger au scandale et il est permis de dire qu'un vent de scandale, pour reprendre un mot célèbre, n'effraye pas là-bas les chevaux dans la rue[171].

Les facteurs d'imputabilité qui semblent être très supérieurs en Grande-Bretagne comprennent :

- *les présidences* de comités à la Chambre des communes sont attribuées en fonction des sièges détenus par les partis (au Canada, seul le Comité des comptes publics est présidé par un député de l'Opposition);

- la Chambre des communes s'est dotée d'un Comité de la fonction publique qui peut se pencher sur toute question concernant la fonction publique et qui joue ainsi le rôle de frein sur l'unilatéralisme du Premier ministre et des agences centrales (il n'y a pas de comité de ce genre au Canada);

- la Chambre des communes s'est dotée d'un Comité de liaison qui convoque périodiquement le Premier ministre pour qu'il rende compte de l'influence exercée par les personnes qu'il a nommées pour travailler sous sa direction (il n'y a pas de comité de ce genre au Canada);

- le gouvernement du Premier ministre John Major a mis sur pied en 1994 un Comité permanent des normes de la vie publique (voir l'évaluation décennale de ce comité figurant à l'annexe B);

- le Trésor britannique a adopté des politiques explicites sur la fraude au gouvernement et publie des rapports annuels sur les pratiques frauduleuses et sur les efforts qu'il déploie pour recouvrer les fonds; c'est ce qui sensibilise continuellement les fonctionnaires au risque de fraude (il n'y a pas de telle politique au Canada, où il y a néanmoins des fraudes importantes[172]);

- le CCP britannique travaille de manière non partisane en choisissant parmi la cinquantaine de rapports annuels déposés par le Bureau national de vérification (NAO), et son président et ses membres sont les principaux interlocuteurs des médias sur les questions de probité; les médias suivent attentivement son évaluation et son interprétation des rapports du NAO; le NAO fournit des interprétations factuelles aux médias dans le langage neutre recommandé à ses membres par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques; en comparaison, le CCP canadien a toujours été vivement partisan, et les principaux interlocuteurs des médias sont le Bureau du vérificateur général (pas le CCP) et le vérificateur général; le BVG utilise dans les rapports qu'il publie trois ou quatre fois par an un langage coloré; grâce à ses vastes pouvoirs, le BVG fonctionne parfois comme une agence centrale du gouvernement dans l'élaboration de politiques de gestion, ce qui va à l'encontre de la notion de gouvernement responsable;

- le contrôleur et vérificateur général britannique dirige le NAO; ils sont choisis dans les rangs supérieurs de la fonction publique et occupent leur poste jusqu'à la retraite; en comparaison, depuis le début des années 70, les vérificateurs généraux canadiens proviennent du secteur privé; ils interprètent librement les dispositions de la *Loi sur le vérificateur général* de 1977 où le vérificateur général est défini comme vérificateur des comptes du Canada, lesquels sont évidemment produits annuellement; plusieurs vérificateurs généraux successifs ont réduit l'intensité de la vérification financière et de conformité qu'ils effectuent, notamment dans les ministères, en faveur d'une vérification de type opérationnel qui est foncièrement similaire à une vérification interne; en outre, depuis la fin du mandat de M. McDonnell en 1974, les vérificateurs canadiens font tout simplement fi, dans leur choix des questions devant faire l'objet des chapitres de vérification narrative ou opérationnelle de leurs rapports annuels, du fait que la Loi les oblige au minimum à concentrer leur travail de reddition de comptes sur les comptes de l'année du cycle de subsides juste écoulée;

- la proportion des sommes consacrées par le Bureau national de vérification à la vérification financière traditionnelle ou vérification de probité par rapport à la vérification « d'optimisation des ressources » est presque exactement l'inverse de ce qu'elle est au BVG du Canada — le NAO consacre une proportion beaucoup plus importante de son budget à la vérification traditionnelle; en outre, ses études « d'optimisation des ressources » (excluant les évaluations de politiques) découlent de manière prépondérante de réserves formulées par le NAO au sujet des comptes d'un ministère ou d'une agence, ce qui signifie qu'elles trouvent leur source dans un problème; le NAO tient compte des suggestions du CCP et d'un autre comité de la Chambre, la Commission de vérification, ce qui rend son approche de la vérification des entités gouvernementales plus structurée qu'au Canada, et il est célèbre pour la rapidité de son travail; finalement, la qualité des rapports du NAO est bien supérieure à celle des rapports du BVG, notamment parce que son travail est parfois guidé et toujours vérifié par un comité externe d'experts universitaires des questions et des méthodes; à l'heure actuelle, les membres du comité de la qualité sont issus de la *London School of Economics*; en comparaison, le BVG fait examiner ses chapitres par des individus qui travaillent séparément et sont payés à la pièce.

7 Recommandations

7.1

Thème : moderniser le rôle du greffier canadien

L'une des choses sur lesquelles s'entendent toutes les personnes interrogées, y compris les anciens greffiers, est que le greffier du Conseil privé n'a pas besoin de pouvoirs supplémentaires à l'égard des fonctionnaires. La portée du pouvoir qu'il possède d'imposer plutôt que de négocier et d'influencer est et doit être limitée, le facteur de limitation le plus important étant probablement l'autodiscipline, considérant la marge de manœuvre inhérente à ce poste qui est au cœur même de l'interface entre le politique et le bureaucratique. Un greffier possédant

des pouvoirs accrus à l'égard des autres fonctionnaires sera toujours plus tenté d'agir en usant de son autorité. Les réformes défendues par les greffiers du Canada ont tendance à être intrusives et épuisantes pour des sous-ministres déjà débordés de travail. Les greffiers doivent « franchiser » leurs projets parce qu'ils ne possèdent pas de vastes pouvoirs ou de personnel pour mettre en œuvre des programmes. En règle générale, les initiatives lancées par effet de levier ou par encouragement et leadership suscitent un enthousiasme artificiel et des réformes ne comprenant que les éléments pouvant être obtenus par effet de levier. Elles ne semblent pas inspirées d'initiatives bien réfléchies dont les effets probables ont été attentivement pesés et pour lesquelles une assurance institutionnelle a été souscrite. Par exemple, rien ne justifie un assouplissement des règles au moment même où on élimine la capacité de contrôle interne, comme cela s'est fait après l'Examen des programmes.

- *Demander au greffier, lorsqu'il procède à l'évaluation annuelle des administrateurs généraux, qu'il les interroge explicitement de manière approfondie pour qu'ils lui communiquent leurs préoccupations en matière d'éthique et, réciproquement, pour que le greffier leur expose clairement sa position. Cette conversation devrait faire l'objet d'un compte rendu signé par les deux parties. L'objectif serait d'éviter le silence par anticipation et l'observation par anticipation des administrateurs généraux, et de s'assurer que le centre est forcé de connaître les problèmes submergés.*

Cette proposition, appuyée avec enthousiasme par les trois quarts des répondants, consisterait à ajouter aux évaluations un interrogatoire approfondi dans les domaines qui ne sont pas explicitement prévus. Par exemple, le greffier pourrait demander à un sous-ministre quelles sont ses préoccupations sur le plan politique, sur le plan de la gestion ou sur le plan de ses relations avec son ministre. D'autres questions pourraient être ajoutées pour déceler toute tendance éventuelle à l'observation par anticipation dans les « zones grises ». Sur chaque grande question, le greffier pourrait demander au sous-ministre de dire s'il pense que *le greffier* a une politique ou une préférence, et laquelle, sur

tel ou tel dossier sensible. Un sommaire serait signé par les deux participants, ce qui éviterait des surprises aux deux.

- *Ôter au greffier le rôle de chef de la fonction publique et créer le poste de ministre de la Fonction publique pour le président du Conseil du Trésor.*

Il est évident pour tout le monde que le président du Conseil du Trésor est le véritable chef de la fonction publique. Le Conseil du Trésor canadien détient tous les pouvoirs de gestion du personnel qui ont amené les Britanniques à nommer l'un des secrétaires permanents du Trésor comme chef de la fonction publique, avant que le Premier ministre ne devienne ministre de la Fonction publique. C'est seulement après l'acquisition de ce titre et des pouvoirs correspondants par le Premier ministre que le secrétaire du Cabinet est devenu chef de la fonction publique. En bref, en Grande-Bretagne, ce rôle est confié à la personne qui détient le pouvoir de gérer les ressources humaines. Le greffier du Conseil privé n'est pas en mesure d'exprimer « les préoccupations et besoins de la fonction publique au gouvernement » parce que son rôle en matière de gestion du personnel se limite à donner des avis sur les nominations faites au titre de la prérogative, ce qui ne représente qu'une partie minuscule de la fonction publique. Comme le dit Franks, « au Canada, à la différence de la Grande-Bretagne, les responsabilités officielles envers la fonction publique interdisent quasiment au Premier ministre, au Bureau du Conseil privé et au cabinet du Premier ministre de jouer un rôle notable »[123]. On peut sans doute affirmer, selon Franks, que le Canada et la Grande-Bretagne auraient difficilement pu choisir des voies plus différentes pour la gestion du personnel, le choix canadien excluant le BCP, alors que le choix britannique a fini par concentrer tous les pouvoirs de gestion du personnel au Bureau du Cabinet. Pendant de nombreuses années, le gouvernement du Canada n'avait quasiment aucun pouvoir sur la Commission de la fonction publique, sauf celui de nommer les commissaires. Globalement, les pouvoirs de la Commission étaient ceux du Trésor britannique. En théorie, la

Commission rendait des comptes devant la Chambre des communes, mais les comités de la Chambre avaient tendance à ne pas se consacrer d'abord et avant tout à l'intérêt public mais plutôt à la partisanerie.

Le contraste est frappant, comme je l'ai indiqué : en Grande-Bretagne, le Premier ministre et ministre de la Fonction publique détient les pouvoirs que détenait l'ancien ministre de la Fonction publique avant l'abolition de ce ministère, en 1981. Ces pouvoirs, qui avaient été transférés du Trésor au ministère, ont donc été confiés opérationnellement au Bureau du Cabinet, où ils se trouvent encore aujourd'hui. En outre, le gouvernement britannique n'a pas encore adopté de loi sur la fonction publique. De ce fait, M. Blair, comme M^me^ Thatcher, aura mis en œuvre toutes les réformes de la fameuse NGP en vertu du genre de pouvoirs que possède actuellement notre Conseil du Trésor, augmentés des pouvoirs de la prérogative découlant du fait que beaucoup de grands ministères d'État ont trouvé leur origine dans la Maison royale et n'ont donc aucune base législative. Ainsi, le Premier ministre britannique et le secrétaire du Cabinet ne sont pas seulement une firme de déménagement, bien qu'ils en aient également une à leur disposition. En exagérant à peine, ils peuvent, dès le premier jour de leur entrée en fonctions, réorganiser le gouvernement en remodelant les montagnes, les océans, les rivières et les lacs comme bon leur semble.

C'est en partie parce que le gouvernement élu n'a pas le pouvoir de gérer directement la fonction publique que les politiciens canadiens ont créé une riche collection d'agences non ministérielles chargées de mettre en œuvre des politiques publiques. À la fin des années 60, dit Franks, la partie de la fonction publique qui restait en dehors du contrôle de la Commission de la fonction publique était pratiquement aussi vaste que celle qu'elle contrôlait[15]. (En ce sens, le Canada a eu un secteur public de NGP avant même l'invention de l'expression.) Depuis la Commission Glassco, plus de 40 années d'efforts ont été consacrées à réformer la gestion du personnel et à renforcer son assise

législative. En 2004, la nouvelle *Loi sur la modernisation de la fonction publique* a amené à confier au président du Conseil du Trésor la responsabilité d'un portefeuille d'agences pour « mettre en œuvre un programme intégré de gestion de la fonction publique ».

On dit du Conseil du Trésor actuel qu'il est, selon le cas, « le gestionnaire général », « l'employeur » ou « le conseil de gestion ». Le centre de son portefeuille est son secrétariat (désigné agence centrale et bureau du budget dans le Rapport sur les plans et les priorités pour 2005-2006). Les membres du portefeuille sont la nouvelle Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (AGRHFPC) et la fonction de formation intégrée aujourd'hui désignée École de la fonction publique du Canada (regroupant les anciens Centre canadien de gestion, Formation et perfectionnement Canada, et Formation linguistique Canada). Avec la création de l'AGRHFPC en 2004, les fonctions de la Commission de la fonction publique (qui était autrefois la Commission du service civil) sont limitées au recrutement, aux vérifications et aux enquêtes, ainsi qu'à l'élaboration des politiques sur le mérite, la partisanerie et la représentativité. Elle avait déjà délégué la plupart de ses pouvoirs de dotation aux ministères. Pour le moment, elle continue de nommer les membres de la haute direction de la fonction publique — le groupe EX — mais ceci changera lorsque les modifications apportées à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, incluses dans la nouvelle *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, entreront en vigueur en décembre 2005. Les administrateurs généraux assumeront alors par délégation le pouvoir de nommer les cadres de niveau EX-01 à EX-05, à l'exception des EX des cabinets ministériels.

Parmi les modifications apportées à la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), certaines sont mineures et d'autres profondes, avec l'ajout d'une vingtaine de lignes sur « la gestion des ressources humaines ». Une modification mineure a consisté, au nouvel alinéa 7(1)*e*), à remplacer l'expression « gestion du personnel » par « gestion des ressources

humaines ». Les changements plus profonds sont exposés en détail dans le site Web de l'AGRHFPC. Ils concernent les pouvoirs de gestion des ressources humaines du Conseil du Trésor et des administrateurs généraux à l'égard de « l'administration publique centrale » ou de la fonction publique permanente, explicités dans les annexes (I, IV). L'article 11 comprend 10 responsabilités du CT (concernant par exemple la planification des ressources humaines, la classification, la rémunération, les dépenses de voyage, l'équité, les politiques sur les fautes et le harcèlement, et les conditions d'emploi). On trouve à l'article 12 six responsabilités des administrateurs généraux (formation, récompenses, mesures disciplinaires et sanctions, et cessation d'emploi). Ces modifications sont entrées en vigueur le 1er avril 2005.

Comme le président du Conseil du Trésor contrôle maintenant les fonctions de gestion des ressources humaines, il semble raisonnable de lui donner aussi un deuxième titre, celui de ministre de la Fonction publique. Il y a d'ailleurs un précédent à cet égard au Canada. En 1995, le ministre Massé détenait le titre de ministre responsable du Renouveau de la fonction publique. Des sous-ministres ont exercé les fonctions sans le titre. En outre, comme il dirige déjà le Secrétariat du Conseil du Trésor, la nouvelle Agence de gestion des ressources humaines et la nouvelle École de la fonction publique du Canada, le président du Conseil du Trésor est déjà le vrai chef de la fonction publique. Finalement, en vertu de la modification apportée en novembre 2003 à l'article 12.4 de la LGFP, il sera tenu de déposer chaque année devant le Parlement un rapport sur la gestion des ressources humaines, rapport qui pourra s'inspirer des trois ou quatre déjà déposés. L'heure semble donc venue de décapiter le greffier.

- *Un autre titre à supprimer de la description officielle du rôle du greffier et secrétaire du Cabinet est celui, officieux, de « SM du PM ».*

Le Premier ministre n'a gagné aucun pouvoir appréciable quand il a été désigné ministre responsable du Bureau du Conseil privé étant donné

qu'il possédait déjà la prérogative d'agir dans les domaines relevant de n'importe quel autre ministère et qu'il dirige le Cabinet en vertu de ses pouvoirs de prérogative. Le greffier et secrétaire du Cabinet a donc le devoir, sans la publicité du « SM du PM », d'appuyer le Premier ministre dans sa compréhension des structures et du statut de l'administration et de la mise en œuvre des politiques dans tous les ministères. En bref, le titre de SM est superflu. En outre, brandir ce titre témoigne d'un manque d'abnégation. Cela semble sous-entendre un pouvoir illimité acquis grâce à l'accès au Premier ministre. Comme le disait un répondant, Gordon Robertson, qui est une sorte d'étalon-or en ce qui concerne le rôle de greffier, aurait été choqué qu'on l'appelle « SM du PM ». Le greffier est avant tout le gardien du système de gouvernement responsable, ce qui comprend le gouvernement en Cabinet.

- *Un dernier changement de titre, de greffier du Conseil privé à secrétaire du Cabinet, donnerait un titre plus moderne et plus compréhensible.*

Le Conseil privé est l'ensemble de toutes les personnes vivantes qui ont occupé le poste de ministre. La partie active du Conseil privé est un comité, dont le quorum est quatre ministres, qui se réunit pour adopter la législation subordonnée, exigeant la signature du Gouverneur général. Le titre de greffier du Conseil privé sous-entend que la principale fonction du titulaire est de servir cette organisation. De même, le Bureau du Conseil privé devrait être rebaptisé Bureau du Cabinet. La petite unité qui dessert le Conseil pourrait devenir quelque chose comme le secrétariat du Conseil privé. Bien qu'il s'agisse d'un changement mineur et surtout symbolique, il aiderait les Canadiens, dont un nombre croissant sont des immigrants de première génération, à mieux comprendre la nature et le rôle de cet organisme important. Ce serait un début de réponse à la critique de Richard French, citée au début de cette étude, sur le manque d'intelligibilité de la manière dont les institutions politiques canadiennes sont présentées à la population.

7.2

Thème : conforter l'intégrité du centre

- *Le niveau supérieur du greffier par rapport aux autres administrateurs généraux devrait être relié à son rôle de gardien ultime des conventions constitutionnelles et de l'appareil gouvernemental.*

Le greffier assume la responsabilité de l'appareil gouvernemental. Étant donné le caractère central des arrangements structurels et des relations entre les acteurs, quelqu'un doit être chargé d'assurer la constitutionnalité et la prudence des réformes. La réforme du secteur public est une politique publique comme les autres, aussi importante que la réforme du secteur de la santé ou de l'éducation, et même peut-être plus étant donné qu'elle peut apporter des changements qualitatifs à ce qui « peut » être fait dans tel ou tel système. En conséquence, elle doit être jugée en fonction de normes de prudence, de réversibilité, d'assurance institutionnelle (s'assurer qu'on a les ressources nécessaires pour renverser la réforme et réparer les dégâts) et d'autres normes répondant à l'intérêt collectif des Canadiens, ce qui devrait en faire l'une des premières préoccupations des élus du peuple[135]. À titre de gardien du régime et de la Constitution, le greffier occupe un poste vraiment supérieur.

- *Le Canada devrait envisager de créer un Comité permanent des normes de la vie publique, similaire à celui créé en Grande-Bretagne en 1994, qui s'appelait à l'époque le Comité Nolan (voir l'évaluation des 10 premières années à l'annexe B).*

En annonçant la création du Comité permanent des normes de la vie publique, le Premier ministre de l'époque avait dit que ce serait « un atelier d'éthique qu'on utiliserait pour faire des réparations »[136]. L'idée de faire des réparations dans un système à mesure qu'il révèle ses défauts est pragmatique.

Le Comité des normes de la vie publique du Royaume-Uni est un organisme consultatif non ministériel relevant du Bureau du Cabinet.

Moins lourd et moins coûteux qu'une commission royale, plus léger, plus rapide, moins cher et de portée plus large sur n'importe quel groupe de questions qu'une enquête judiciaire, il a le pouvoir d'entreprendre ses propres études sur la conduite de n'importe quel groupe d'agents publics — cette vaste portée est possible parce que la Grande-Bretagne a un gouvernement unitaire et qu'elle appartient à l'Union européenne — et de formuler des recommandations. Au Canada, un tel comité, adapté à la nature fédérale du régime, permettrait d'éduquer les députés, les comités de la Chambre, les médias et le public sur la Constitution et nos institutions représentatives. Il introduirait également la notion de vigilance en matière de développement institutionnel.

- *La Commission devrait rappeler aux politiciens qu'ils peuvent réduire le risque politique en mettant sur pied un mécanisme indépendant — peut-être sous l'autorité du Conseil du Trésor — pour effectuer des vérifications au hasard des contrats des cabinets ministériels et des organisations à petit budget surveillées par le BVG.*

La politique fédérale canadienne est de plus en plus une politique « d'éthique » où l'Opposition et les médias contestent la légitimité morale du gouvernement plutôt que ses politiques ou son idéologie[17]. Des événements que l'on peut juger scandaleux sont reconstruits sous forme de narratifs fondés sur un ensemble aléatoire de faits. L'entente offerte au gouvernement par les médias et par l'Opposition pour permettre à la Chambre de fonctionner est que le ministre ciblé doit démissionner. La démission confirme la « culpabilité » ainsi que l'interprétation des événements par l'Opposition et les médias. Le refus de démissionner confirme le manque d'éthique du gouvernement. Pourtant, la responsabilité ministérielle est beaucoup plus importante que ce que pourrait laisser penser ce système de « stand de tir ».

Chaque gouvernement comprend plusieurs ministres ayant peu d'expérience de la chose gouvernementale, voire aucune. Chaque gouvernement, surtout si l'on considère la taille énorme des cabinets

canadiens, comprend quelques ministres qui manqueront de jugement ou d'autodiscipline face aux privilèges disponibles. Parmi les nominations politiques à la direction des petites agences, il y aura certaines personnes qui abuseront de leur budget et de leur compte de dépenses. Il semble donc légitime que le Conseil du Trésor, en tant que groupe de ministres, se charge d'instaurer des mécanismes de dissuasion contre les dérapages politiques. Une idée envisageable pourrait être de dresser des listes de tous les contrats passés dans les cabinets ministériels puis d'en choisir un certain nombre au hasard pour les soumettre à une vérification par les agents du Secrétariat. La simple existence de cette disposition dissuaderait les personnes risquant de succomber aux tentations. Chaque trimestre, on pourrait également choisir une liste similaire d'entités non ministérielles pour les soumettre au même processus. Le gouvernement montrerait ainsi qu'il assume la responsabilité de son propre rendement. Les ministres ayant des doutes sur la manière dont tel ou tel contrat envisagé pourrait être perçu pourraient demander l'approbation du Conseil du Trésor. Pour tenir compte du taux de roulement élevé du personnel dans les cabinets ministériels, une formation obligatoire sur la LGFP et les règles de passation des contrats pourrait être offerte à tout employé envisageant d'accorder des contrats.

Les ministres pourraient adresser périodiquement un rapport au Premier ministre, en divulguant les cas où des exceptions ont été accordées à un ministre ou à une personne nommée par décret en conseil. Les rapports du CT assureraient que les événements pertinents seraient dévoilés durant l'exercice où ils se sont produits. L'objectif serait de régler une fois pour toutes les questions de probité financière des ministres pendant l'année même où ils ont proposé ou pris des mesures ou pendant l'année suivante. Le gouvernement serait jugé en fonction des correctifs apportés, ce qui est la manière dont le système de gouvernement responsable est censé fonctionner. Le BVG pourrait peut-être s'inspirer de la rapidité d'intervention du CT pour effectuer

une plus grande partie de son propre travail durant le cycle budgétaire de la Chambre des communes.

- *Concevoir une forme canadienne de l'agent comptable britannique pour éviter les conflits sur des dépenses potentiellement illégales ou manifestement malavisées des ministres.*

Le mécanisme d'agent comptable semble être utile en Grande-Bretagne à cause de son contexte : Comité des comptes publics non partisan et axé sur l'intérêt public; loi sur le Bureau national de vérification interdisant au contrôleur et vérificateur général d'exprimer des commentaires sur les politiques du gouvernement; Bureau national de vérification faisant preuve d'autodiscipline dans la formulation de son propre rôle, utilisant un langage pondéré et laissant le premier rôle au Comité des comptes publics; et une presse de qualité suivant attentivement l'activité parlementaire, conjuguée à un grand nombre d'universitaires vivement intéressés par les institutions et publiant des livres et des articles sur les institutions. Aucune de ces conditions n'existe au Canada. Les derniers grands spécialistes des institutions politiques canadiennes nous ont quitté ou ont pris leur retraite, sont morts et trop peu de jeunes aspirent à les remplacer. Le danger que tout ce qui entoure le système d'agent comptable soit objet de scandale est très élevé.

Cela dit, on pourrait peut-être atteindre les objectifs d'une telle réforme s'il s'agissait de prévention plutôt que de punition. Par exemple, les parties à un différend concernant la probité d'une dépense que le ministre souhaite faire pourraient porter l'affaire devant le président du Conseil du Trésor et le Premier ministre et le greffier *avant* que la transaction ne soit faite. Le gouvernement pourrait alors examiner la situation et prendre une décision sur ce qui peut être fait, et il assumerait ainsi collectivement la responsabilité de cette décision devant la Chambre des communes.

8 Dernières réflexions

Il faut bien admettre, au sujet de tous les gouvernements de Westminster, que la portée du contrôle démocratique par la Chambre des communes est trop limitée et trop sporadique pour contrôler efficacement l'exécutif. Au Canada, les partis d'opposition dominants et les comités de la Chambre des communes sont trop partisans pour s'efforcer réellement de protéger l'intérêt du public à avoir un bon gouvernement. Mais on ne peut pas remédier à l'absence de pouvoir de la Chambre des communes en rendant l'exécutif impuissant, ce qui nous laisserait avec un gouvernement bureaucratique. D'autre part, on ne peut pas remédier au manque d'intérêt de la population à faire son devoir de citoyen, qui est de voter et de réagir aux événements, en handicapant l'exécutif. On ne ferait qu'accélérer l'avènement du « gouvernement par les médias » en attaquant le pouvoir dans le seul secteur où il est consolidé. Bien que l'on ait souvent critiqué le gouvernement centré sur l'exécutif en disant que c'est une « dictature de l'exécutif », c'est la forme de gouvernement que nous avons et que nous savons plus ou moins faire fonctionner. Malgré des carences énormes dans l'offre de politiciens de talent et l'absence presque totale de tradition de politiciens de carrière (avec des ministres de haut rang faisant un passage dans l'Opposition), le gouvernement centré sur l'exécutif a donné au Canada la stabilité gouvernementale, la prospérité et une certaine redistribution de la richesse, et nous a évité des querelles auxquelles la plupart des citoyens ne voudraient pas se mêler. Ça pourrait être pire. En conséquence, les changements et les réformes doivent être envisagés avec prudence, et avec l'engagement du greffier et du secrétaire du Cabinet. Cela ne veut pas dire qu'il ne faut rien changer mais plutôt que les réformes doivent d'abord être mises à l'essai, à titre expérimental, une à la fois lorsque cela semble justifié, de façon à pouvoir en déceler les conséquences imprévues et, éventuellement, faire

marche arrière. Je le répète, la politique de gestion est aussi une politique publique, elle affecte ce que l'on peut faire dans toutes les sphères de l'activité gouvernementale, et elle devrait donc être envisagée avec le plus grand sérieux.

Annexe A :

Durée des mandats des secrétaires du Cabinet au Canada, au Royaume-Uni et en Australie

Nom	Années	Durée
Canada		
Gordon Robertson	1963-1975	12 ans
Michael Pitfield	1975-1979, 1980-1982	8 ans
Marcel Massé	1979-1980	1 an
Gordon Osbaldeston	1982-1985	3 ans
Paul Tellier	1985-1992	7 ans
Glen Shortliffe	1992-1994	2 ans
Jocelyne Bourgon	1994-1999	5 ans
Mel Cappe	1999-2002	3 ans
Alex Himelfarb	2002-	
Royaume-Uni		
Burke Trend	1963-1973	10 ans
John Hunt	1973-1979	6 ans
Robert Armstrong	1979-1988	9 ans
Robin Butler	1988-1998	10 ans
Richard Wilson	1998-2002	4 ans
Andrew Turnbull	2002-2005	3 ans
Gus O'Connell	2005-	
Australie		
John Bunting	1959-1968, 1971-1975	14 ans
Lennox Hewitt	1968-1971	3 ans
John Menadue	1975-1976	1 an
Alan Carmody	1976-1978 (décédé au poste)	2 ans
Geoffrey Yeend	1978-1986	8 ans
Michael Codd	1986-1991	5 ans
Michael Keating	1991-1996	5 ans
Max MooreWilson	1996-2002	6 ans
Peter Shergold	2002-	

Annexe B :

Le comité des normes de la vie publique du Royaume-Uni*

Le Comité des normes de la vie publique a eu un impact concret — dans l'ensemble positif. Créé en réponse à une crise politique de « corruption » à l'automne de 1994, il a survécu à l'ère de « l'embobinage médiatique » et, aujourd'hui, aux craintes de « copinage ». Le Comité était et demeure nécessaire parce que les processus politiques normaux n'ont pas conçu de méthodes généralement acceptables pour faire face aux problèmes d'éthique dans le secteur public. Il y a une décennie, la Chambre des communes avait échoué lamentablement lorsqu'il s'était agi de répondre rapidement et efficacement à des accusations de conflit d'intérêts financiers concernant des députés. Et c'était la même chose au sujet des nominations publiques et du financement des partis politiques. Il avait donc fallu confier à un comité indépendant de personnes de qualité le soin de trouver une solution. Comme tous les comités, celui-ci a eu à son bord des passagers, et souvent un peu trop. L'éminence dans une partie de la fonction publique n'est pas une garantie de perspicacité ou de sagacité sur les questions de normes. Le Comité aurait bénéficié d'avoir quelques membres plus audacieux et non conformistes.

Une faute plus grave a été de ne pas avoir, dans les premières années, commandé de recherches sur les opinions du public ou l'ampleur des problèmes d'éthique. S'en remettre à l'opinion de témoins plutôt que rassembler des faits est une habitude très britannique. Cet oubli a été partiellement corrigé ces dernières années en commandant des recherches sur diverses questions, dont les attitudes du public. Il n'en reste pas moins que le Comité a eu un impact positif. Le système remanié d'autoréglementation des Communes et de divulgation fonctionne maintenant assez bien, malgré une anomalie en 2000-2001 et suite aux ajustements apportés en conséquence (sur recommandation du Comité). De même, la création de la Commission électorale pour

superviser la tenue des élections et le financement des partis a incontestablement été une bonne chose. En ce qui concerne la procédure des nominations publiques (les règles Nolan), le verdict doit sans doute être plus nuancé.

Les propositions du Comité qui ont connu le plus de succès ont été de rehausser la transparence et la divulgation : sur les intérêts financiers des députés, sur le financement des partis, etc. Les moins efficaces et les plus controversées ont été celles concernant les nouveaux mécanismes de réglementation. Les deux sont liées car, évidemment, divulgation appelle surveillance et sanction. Mais il y a eu des plaintes légitimes des partis et des conseillers locaux sur le fardeau disproportionné de certains règlements, notamment en ce qui concerne les titulaires volontaires et à temps partiel de charges publiques, comme les trésoriers locaux des partis ou les conseillers de circonscription. Certains de ces problèmes ne peuvent être attribués au Comité mais au fait que ses propositions ont été « plaquées or » à l'étape de la législation et de la mise en œuvre. Certaines des questions d'équilibre ont été traitées dans le dixième rapport, en janvier 2005.

C'est en dehors du gouvernement central que le Comité a eu l'impact le plus profond : sur le Parlement, les conseils locaux et les partis politiques. Whitehall, notamment le centre (10 Downing Street et le Bureau du Cabinet), a résisté aux nouvelles règles ou mesures de sauvegarde suggérées parce que le Premier ministre et le secrétaire du Cabinet craignaient que cela ne réduise leur marge de manœuvre. En général, le Comité a eu raison et le gouvernement, tort. Tony Blair se serait évité bien des ennuis s'il avait adopté les recommandations du Comité concernant la création d'un conseiller en éthique indépendant pour les ministres et d'un comité permanent d'enquêteurs, ainsi que l'adoption d'une loi sur la fonction publique. Et maintenant, il y a des conflits sur la procédure des nominations publiques.

L'une des conséquences a été que le Comité, qui s'était attaché à résoudre les problèmes de l'establishment — sous les présidences des lords Nolan et Neill — a évolué pour devenir plus une épine dans le flanc de Whitehall. Le Comité est devenu la conscience éthique que Whitehall préférerait ne pas avoir, souvent avec l'appui d'autres instances de surveillance indépendantes comme les Commissaires de la fonction publique et le Commissaire des nominations publiques (poste créé aussi sur recommandation du Comité). On a parfois le sentiment que le Bureau du Cabinet souhaiterait tout simplement voir disparaître le Comité. Mais les problèmes de confiance et de normes de la vie publique n'ont pas disparu. Le comité reste nécessaire.

* The First Ten Years, par Peter Riddell, commentateur politique principal, *The Times*, Royaume-Uni, *Annual Report on the Committee on Standards in Public Life 2004*, p. 6.

Notes en fin de texte

* Professeur invité, Programme d'administration publique, École d'études politiques, Université d'Ottawa. J'adresse des remerciements spéciaux à mes collègues David Elder de Queen's et K. P. Joseph de Trivandrum, Kerala, Inde, ainsi qu'à C.E.S. Franks de Queen's et à Donald Savoie de Moncton et directeur de la recherche pour la Commission. Lindsay Aagaard de McGill m'a fourni des services de recherche tellement efficients et intelligents que j'ai la conviction qu'elle ira loin. Plus d'une douzaine de collègues ont accepté de discuter longuement avec moi du thème de cette étude. Ils savent qui ils sont. La rédaction de l'étude s'est terminée en octobre 2005.

1 Richard D. French. « Privy Council Office: Support for Decision Making », dans R. Schultz et coll. (sous la dir. de). *The Canadian Political Process, Third Edition*, Toronto, Holt, Rinehart and Winston, 1979, p. 363-394. Les Canadiens doivent aussi être capables de décoder les tendances de nos gouvernements successifs à se saisir de titres surannés pour les faire revivre sous des formes différentes, parfois avec une vitalité surprenante. Par exemple, le titre de président du Conseil privé, organisme dont aucun membre ne fait partie du gouvernement, a récemment été utilisé pour le ministre qui est le leader du gouvernement à la Chambre des communes, emploi très animé, et pour le ministre des Affaires intergouvernementales. Autrefois, ce poste ministériel, que J. R. Mallory qualifiait de « quasi-sinécure », était presque toujours détenu par le Premier ministre, depuis 1896. Voir J. R. Mallory, Cabinets and Councils in Canada, *Public Law* (1957), p. 231-251.

2 Peter Hennessy. The Importance of Being Collective : Cabinet Government since 1945, allocution prononcée à l'université Queen's le 21 juin 1995, p. 3. Voir aussi Rodney Brazier. *Ministers of the Crown*, Oxford, Clarendon Press, 1997, p. 6. La lecture de la *Gazette* amène Brazier à conclure que le Premier ministre entre après l'archevêque de York, mais ce qui compte, c'est qu'il s'agit de la première reconnaisssance officielle du poste. Le premier chapitre sur la composition du gouvernement explique les vieux titres issus de la Maison royale, dont beaucoup sont aujourd'hui des sinécures que le Premier ministre offre à des politiciens importants pour leur permettre de poursuivre des projets particuliers comme ministres.

3 Voir John P. Mackintosh. *The British Cabinet*, Londres, Stevens and Sons, 1977.

4 Gregory Tardi. *The Legal Framework of Government*, Aurora, Ontario, Canada Law Books, 1992, p. 83.

5 Peter Aykroyd. *To swell a progress*, Ottawa, Bureau du Conseil privé, mars 1974, p. 13. David Elder a attiré mon attention sur ce travail utile et original.

6 Je regrette beaucoup que le manque de temps ne m'ait permis d'avoir des entrevues qu'avec trois personnes ayant occupé le poste de greffier. Toutefois, comme leurs opinions concordaient généralement avec celles de 10 autres personnes ayant pour la plupart occupé des postes de niveau élevé au BCP et au SCT et d'un journaliste de grande réputation, je crois que les informations obtenues de cette manière complètent bien celles issues de la documentation et donnent une bonne idée de l'évolution du rôle du greffier et de ce qu'il est possible d'accomplir quand on est greffier.

7 Lindsay Aagaard a effectué une recherche dans la presse écrite sur les mentions du greffier du Canada et du secrétaire du Cabinet du Royaume-Uni dans le *Globe and Mail* et le *Times of London* depuis 1985. Elle a aussi fait des recherches sur les changements de rôle et les modifications législatives. Les recherches entreprises sur les médias australiens ont été interrompues par manque d'outils de recherche conviviaux et manque de temps.

8 W.E.D. Halliday. « The Privy Council Office and Cabinet Secretariat in Relation to the Development of Cabinet Government », *Canada Year Book*, 1956, p. 62.

[9] W.E.D. Halliday. « The Executive of the Government of Canada », *Administration publique du Canada* (décembre 1959), p. 229.

[10] *Ibid.*

[11] Peter Hogg. *Constitutional Law of Canada* (Fourth Edition) Toronto, Carswell, p. 15.

[12] *Ibid.*, p. 17.

[13] Les membres du Conseil privé des gouvernements précédents restent membres du Conseil privé du Canada. D'autres personnes peuvent également y être nommées à titre honorifique. Pour cette raison, seuls les membres du Conseil privé qui occupent un poste dans le gouvernement actuel composent le Conseil privé agissant comme exécutif officiel. Voir Margaret A. Banks. « Privy Council, Cabinet, and Ministry in Britain and Canada: A Story of Confusion », *Revue canadienne d'économique et de science politique*, 31, 2 (mai 1965), p. 193-205.

[14] Voir J.L. Granatstein. *The Ottawa Men: The Civil Service Mandarins, 1935-1957*. Toronto, Oxford University Press, 1982, p. 196-197, 202-203, où l'on trouvera des détails intéressants sur la manière dont Heeney a gagné son débat avec le Premier ministre King, malgré l'opposition du Cabinet, pour combiner le poste de greffier au nouveau poste non partisan de secrétaire du Cabinet.

[15] La nomination du greffier par le gouverneur en conseil est prévue dans la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, al. 40 *a*), Tardi, p. 139, 14.3.

[16] Peter Aykroyd, p. 5.

[17] A.D.P. Heeney. « Cabinet Government in Canada: Some Recent Developments in the Machinery of the Central Executive », *Revue canadienne d'économique et de science politique*, 12, 3 (août 1946), p. 282.

[18] *Ibid.*, Annexe A, Functions of the Prime Minister, décret en conseil C.P. 1853, 1er mai 1896, p. 298-299.

[19] Bureau du Conseil privé, *Les responsabilités du Bureau du Conseil privé*, p. 4, www.pco-bcp.gc.ca, et faire une recherche sur le titre du document.

[20] Tardi, *op. cit.*, p. 87, 8.3.2.

[21] Crossman formule son argument dans l'introduction à l'édition suivante de Bagehot : Walter Bagehot. *The English Constitution*. Fontana, 1963.

[22] Pour plus de détails, voir Donald J. Savoie. *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1999. Savoie analyse les 30 années précédentes. On trouvera un commentaire intéressant, mais assez particulier, sur Savoie dans Lorne Sossin. « Speaking Truth to Power? The search for bureaucratic independence in Canada », *University of Toronto Law Journal*, LV, 1 (hiver 2005), p. 55-59.

[23] Mallory. *Cabinets and Councils*, p. 236.

[24] Voir par exemple Herman Bakvis. *Regional ministers: power and influence in the Canadian cabinet*. Toronto, University of Toronto Press, 1991.

[25] Mallory. *Cabinets and Councils*, p. 236.

[26] Toutes les informations de cette partie viennent du gouvernement du Canada, Bureau du Conseil privé, *Rapport sur les plans et priorités pour 2005-2006*, version du site Web.

[27] Il n'est pas possible de dire à l'heure actuelle si le poste de ministre junior responsable des langues officielles sera transféré dans le portefeuille du Conseil du Trésor par suite du transfert de la responsabilité de gestion de cette fonction.

[28] Gordon Osbaldeston. *Keeping Deputy Ministers Accountable*. Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1989, p. 55.

[29] Responsabilités du Bureau du Conseil privé.

[30] Simon James. *British Cabinet Government*, Routledge, London and New York, 1992.

[31] Responsabilités du Bureau du Conseil privé.

[37] *Ibid.*

[38] Les responsabilités du BCP sont : tenir un système de gestion du rendement et de planification de la succession élaboré au milieu des années 90; aider le CPM dans ses activités de recrutement pour les nominations par décret en conseil; gérer un système de classification, de rémunération et de récompenses — voir le site Web du BCP : www.pco-bcp.gc.ca.

[39] Information tirée de deux entrevues avec des anciens cadres supérieurs du BCP, 11 juin et 31 juillet 2005.

[40] Entrevue, le 19 septembre 2005.

[41] En Australie, la couche supérieure équivalente des personnes nommées sert pendant une période précise pouvant aller jusqu'à cinq ans.

[42] Halliday, *The Executive*, p. 234.

[43] Tom Blackwell, *The Ottawa Citizen*, 15 septembre 2005, p. A5. Les gouvernements minoritaires arrivent plus souvent que ne le pense Mme Clarkson, et la situation actuelle pourrait se prolonger pendant un certain temps, si l'on en croit la position des partis dans les sondages. Selon un document de la Bibliothèque du Parlement, *Duration of Minority Governments 1867 to Date*, il y a eu des gouvernements minoritaires en 1921, 1925, 1957, 1962, 1963, 1965, 1972, 1979 et 2004, certains ayant duré deux années environ et d'autres, quelques mois seulement.

[44] www.gg.ca

[45] Rodney Brazier, *Ministers of the Crown*, Oxford, Clarendon Press, 1997, p. 146. Les éléments historiques sont extraits de la version Web de *Britannica* dont des parties sont affichées dans le site Web du gouvernement britannique à www.direct.gov.uk

[46] Voir le site du Parlement du Royaume-Uni : www.parliament.uk

[47] Le titre de Premier lord du Trésor date de l'époque médiévale, lorsque le gouvernement a consolidé son contrôle et l'administration des finances. Il fut parfois pratique de nommer un groupe de commissaires pour exercer les fonctions de lord Grand Trésorier. Dans la commission, qui a existé au XVIII[e] siècle, le premier commissaire détenait le titre de Premier lord du Trésor, et les autres membres étaient lords commissaires. Quand cette commission a été abolie et que sont apparus les whips du gouvernement, le rôle le plus important sur le plan financier a été assumé par le titulaire d'un poste appelé chancelier de l'Échiquier, qui existe encore aujourd'hui. Le prestige et les cadeaux contrôlés par le Premier lord firent de lui le gestionnaire de fait du Cabinet naissant quand, par coïncidence, juste après la mort de Louis XIV, en 1715, la France reconnaissait par décret royal le titre de Premier ministre. Ceci fut interprété par la Grande-Bretagne comme une insulte car une faction notable des politiciens et des constitutionnalistes résistait à l'idée d'un « premier » ministre. Finalement, son acceptation permit de clarifier la situation politique. À l'heure actuelle, le titre superflu de Premier lord est fermement entériné dans la Loi de 1937 sur les ministres de la Couronne, qui prévoit un salaire pour le « Premier ministre et Premier lord du Trésor ». Voir Brazier, *Ministers of the Crown*, p. 5-6.

[48] Deux versions sont actuellement envisagées.

[49] Discours du Premier ministre sur la réforme de la fonction publique, 24 février 2004, communiqué de presse de Downing Street, cité dans Peter Hennessy, « Rulers and Servants of the State: The Blair Style of Government 1997-2004 », *Parliamentary Affairs* 58, 1 (2005), p. 8. Le message fondamental de Hennessy est que le Cabinet est à la botte de Blair et ne participe pas aux grandes décisions, dont beaucoup sont prises au cours de longues réunions, d'une journée complète et de composition variable, circulant entre Downing Street et les appartements privés. Hennessy mentionne l'enquête Hutton avec un effet dévastateur. Jonathan Powell, le chef de cabinet du Premier ministre, déclara à lord Hutton qu'il avait calculé, après avoir consulté son agenda, que « le programme habituel est d'environ trois documents écrits » pour environ 17 réunions dans une journée. Voir Hennessy, p. 12, citant les transcriptions du 18 août 2003 de l'enquête Hutton.

[xi] Il n'existe encore « aucune description formelle » des « deux rôles distincts » de secrétaire du Cabinet et chef de la fonction publique (Communication personnelle avec l'auteur de M. Mark Talbot, bureau du secrétaire du Cabinet, 24 mai 2005). De même, il n'y a aucune preuve que le chef de la fonction publique produit un rapport annuel sur ses activités. Sauf indication contraire, toutes les informations concernant les activités du secrétariat du Cabinet viennent du site www.cabinetoffice.gov.uk. On trouvera sur le site de Wikipedia (www.wikipedia.com) une description du rôle du secrétaire du Cabinet.

[xii] Brazier. *Constitutional Practice*, p. 102.

[xiii] Voir www.number-10.gov.uk et aussi le Bureau du Cabinet par le portail du gouvernement.

[xiv] C.E.S. Franks. *The Head of the Public / Civil Service in Britain and Canada: Relations Between Politicians and the Bureaucracy*, étude préparée pour la conférence SOG sur le thème « L'État, la société civile et l'administration : leur interface », coparrainée par l'université de Bangalore et le Comité de recherche sur la structure et l'organisation du gouvernement, Association internationale de science politique, Bangalore, mars 2000, p. 3, citant les débats du 25 novembre 1942 et des jours suivants de la Chambre des Lords, reproduit dans G.H. L. Le May. *British Government, 1914-1963: Selected Documents*. Londres, Methuen, 1966, p. 273-279.

[xv] Franks, p. 6.

[xvi] Kevin Theakston. « William Armstrong », chapitre 8 de *Leadership in Whitehall*, New York, St. Martin's Press, 1999, p. 183-184.

[xvii] *Ibid.*, p. 13.

[xviii] James, *British Cabinet Government*, p. 201.

[xix] Theakson, p. 15.

[xx] Mark Bevir et R.A.W. Rhodes. *Interpreting British Governance*, New York, Routledge, 2003, p. 84.

[xxi] *Ibid.*, p. 130-132.

[xxii] Brazier. *Constitutional Practice*, p. 180-181, 184.

[xxiii] Voir House of Commons Information Office. *Statutory Instruments: Fact Sheet L7, Legislative Series*, revisé en juin 2005 p. 10.

[xxiv] Les décrets du Conseil privé sont disponibles dans le site du Bureau du Conseil privé, sans la discussion.

[xxv] La baronne Amos, née en Guyane en 1954, est la première femme et la deuxième personne de peau noire à siéger au Cabinet britannique. Elle est l'un des trois pairs de peau noire à la Chambre des lords. Elle a été nommée pairesse à vie par le gouvernement travailliste en 1997, en occupant d'abord le poste de whip du gouvernement à la Chambre des lords puis de membre d'un sous-comité de l'Union européenne sur les Affaires sociales. Quand Clare Short a démissionné, début 2003, pour protester contre la position du Premier ministre sur la guerre en Irak, la baronne Amos a été nommée secrétaire d'État au Développement international et a pris place au Cabinet. Moins de six mois plus tard, le leader du gouvernement à la Chambre des lords est décédé subitement et la baronne Amos a été nommée à son poste. Elle a des antécédents dans les secteurs du gouvernement local, des services sociaux et de la justice sociale. http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps.com

[xxvi] Voir chapitre 4, « Fragmented Government », dans Peter Aucoin. *The New Public Management — Canada in Comparative Perspective*, Montréal, IRPP, 1995. Voir http://newsvote.bbc.co.uk et chercher « Baroness Amos ».

[xxvii] Gouvernement du Canada. *Fonction publique 2000 : le renouveau de la fonction publique du Canada*, décembre 1990, p. 4.

[xxviii] *Ibid.*, p. 34. Cette réduction a été obtenue en réduisant les frais de location de bureaux, les fournitures et les frais de déplacement (6,4 milliards de dollars), les frais d'administration et de gestion du personnel (2 milliards de dollars) et la masse salariale de la fonction publique (10 milliards de dollars).

[43] Gouvernement du Canada. *Fonction publique 2000 : deuxième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, 25 mars 1994, p. 3. Voir également, *Premier rapport : Comité consultatif sur les relations de travail patronales-syndicales*, 2000, par. 1.3 « La fonction publique à la croisée des chemins ».

[44] On recommandait dans FP 2000 une réduction des catégories professionnelles de 72 à 23 et des sous-catégories de 106 à 8, ainsi qu'une consolidation de 78 unités de négociation collective, de plus de 840 taux de rémunération et de 70 000 règlements touchant la paye et les indemnités. Canada, Rapport annuel du vérificateur général 1996, *La réforme de la classification et de l'évaluation des emplois dans la fonction publique fédérale*, chap. 5, par. 5.7.

[45] *Fonction publique 2000 : deuxième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, p. 8-9.

[46] *Ibid.*, p. 2.

[47] Il ne serait pas faux de dire qu'il existe un besoin criant de communications au niveau supérieur pour répondre à un phénomène que Franks avait identifié en 1987, c'est-à-dire qu'une grande majorité de fonctionnaires voient dans le Parlement une instance de contrôle distante et sans importance — C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada*, University of Toronto Press, 1987, p. 233-234.

[48] En revanche, au moins deux de nos quatre secrétaires du Conseil du Trésor, tous deux des intellectuels respectés, ont publié des analyses du Secrétariat et de nombreux autres sujets. Je songe à Al Johnson et Ian Clark.

[49] Gordon Robertson. « The changing role of the Privy Council Office », *Administration publique du Canada*, 14, 4 (hiver 1971), p. 487-508.

[50] Paul Tellier. « L'évolution du rôle du Bureau du Conseil privé et du secrétaire du Cabinet », *Administration publique du Canada*, vol. 15 (été 1972), p. 377-382.

[51] Michael Pitfield. « The Shape of Government in the 1980s: Techniques and Instruments for Policy Formulation at the Federal Level », *Administration publique du Canada*, vol. 19 (printemps 1976), p. 8-20.

[52] Robertson, p. 500.

[53] *Ibid.*, p. 506.

[54] *Ibid.*, p. 507.

[55] Pitfield, p. 11. Le but de la NGP, qui est de permettre aux politiciens de mieux contrôler la forme et l'orientation des politiques ainsi que leur mise en œuvre, est louable. En fait, on peut juger en fonction de ce critère les diverses formes institutionnelles élaborées pour donner à la population un certain contrôle sur les politiques publiques.

[56] *Ibid.*, p. 13-14. Denis Smith est l'antidote à l'idée que les indicateurs sociaux et la théorie des systèmes peuvent remplacer les facteurs de jugement inhérents à la gestion gouvernementale exposée par Thomas D'Aquino dans son article, « The Prime Minister's Office: Catalyst or Cabal? », 17, 1 (printemps 1974), p. 555-579. Smith cite l'affirmation de D'Aquino que, dans le CPM de Trudeau de 1968 à 1972, « l'analyse politique scientifique est venue s'ajouter à l'intuition politique brute ». Smith répond que « la preuve externe montre que le processus a clairement échoué de 1968 à 1972 », et il donne une liste d'exemples. Sa conclusion sur la foi de D'Aquino dans la théorie des systèmes vaut la peine d'être répétée : « L'étude a un certain relent d'utopie technocratique et managériale, cuvée Trudeau 68-72, sous-entendant que la politique est avant tout une question de technique. M. D'Aquino envisage peut-être un système en équilibre stable sans grandes tensions perturbatrices. Mais un système politique démocratique ne peut pas être un « système » en ce sens ». Denis Smith. « Comments on "The Prime Minister's Office: Catalyst or Cabal?" » *Administration publique du Canada*, 17, 1 (printemps 1974), p. 82-84.

[57] Charlotte Gray. « The Fixer », *Saturday Night* (décembre 1985), pp. 13-14, 16-17.

[58] Christina McCall-Newman. « Michael Pitfield and the Politics of Mismanagement », *Saturday Night*, vol. 19 (octobre 1982), p. 24-44.

[59] Michel Vastel. « Miss Canada fait le grand ménage », *L'Actualité* (1er novembre 1994), p. 28-35.

[40] S. L. Sutherland, « Bossing Democracy: The Value-for-Money Audit and the Electorate's Loss of Political Power to the Auditor General », dans Richard M. Bird, Michael J. Trebilcock et Thomas A. Wilson (sous la dir. de), *Rationality in Public Policy: Retrospect and Prospect, A Tribute to Douglas G. Hartle*. Canadian Tax Paper No. 104, Toronto, Association canadienne des études fiscales, 1999. Les Canadiens ne furent pas les seuls à mettre en place des systèmes fondés sur l'idée qu'il est possible de mesurer les résultats, ni à relâcher le contrôle sans appliquer de methods de suivi des événements, mais nous avons été plus lents que les autres à renforcer les contrôles par autre chose que des tentatives d'évaluation des résultats ou des produits (stratégiques). J. R. Nethercote souligne déjà en 1989 « l'acte de contrition » du secrétaire aux Finances Michael Keating qui admet dans un débat que « les mesures du rendement ne peuvent dans la plupart des cas être qu'un simple complément du jugement » et que les changements apportés aux méthodes de gestion de ce ministère « avaient pris trop d'avance sur la mise en œuvre de systèmes externes de reddition de comptes ». Voir Nethercote, « The Rhetorical Tactics of Managerialism », *Australian Journal of Public Administration* 48, 4 (décembre 1989), p. 364. Les Anglais ont mis l'accent sur les objectifs — la résolution des problèmes — plutôt que sur la mesure des résultats ou sur ce qui lui a succédé au Canada, les « produits stratégiques ». Les objectifs sont à l'évidence beaucoup plus immédiats et mesurables que les produits stratégiques, lesquels sont maintenant en grande mesure présentés dans des rapports contenant des descriptions et des narratifs extrêmement longs. Le recours aux narratifs permet de mieux saisir l'ampleur de l'erreur commise par le BVG et le SCT en persistant avec leurs politiques de « résultats » et de « produits startégiques ».

[41] McCall-Newman, p. 31.

[42] *Ibid.*, p. 34. La plupart de ces idées émanaient d'entreprises où « les politiques » ont un sens complètement différent. Elles ont certainement été les précurseurs de la Nouvelle gestion publique.

[43] Gray, p. 14.

[44] *Ibid.*, p. 14.

[45] *Ibid.*, p. 13.

[46] *Ibid.*, p. 13-17.

[47] Gouvernement du Canada, *fonction publique 2000 : le renouveau de la fonction publique du Canada*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1990, Préface.

[48] Vastel, p. 28-30.

[49] *Ibid.*, p. 35.

[50] *Ibid.*, p. 35.

[51] Sir Richard Wilson, « Portrait of a Profession Revisited », *Public Administration* 81, 2 (2003), p. 367.

[52] Voir Savoie, *Governing from the Centre*, p. 121, 132-33, où il explique le rôle « d'entremetteur » gérant les questions que le PM trouve délicates, et gérant à la fois les erreurs visibles et les problèmes invisibles.

[53] Richard Mulgan, « On Ministerial Resignations (and the Lack Thereof) », *Australian Journal of Public Administration* 61, 1 (2002), p. 124. Mulgan examine le problème des « nombreuses mains » quand il s'agit d'attribuer le blâme.

[54] La Commission Gomery n'a pas demandé au personnel du BVG, notamment à l'équipe de vérification de TPSGC, pourquoi il ne s'était pas intéressé à la gestion de l'unité des commandites malgré la dénonciation de 1996 et les rapports de vérification interne qui ont fait suite.

[55] David Taras, « The Mass Media and Political Crisis: Reporting Canada's Constitutional Struggles », *Canadian Journal of Communications*, 18, 2 (1993), p. 23. J'ai utilisé la version Internet (http://info.wlu.ca/~wwwpress/jrls/cjc/BackIssues/18.2/taras.html) et les numéros de page sont approximatifs.

[56] Taras, p. 3.

[97] Il est utile de se souvenir que la rhétorique de « responsabilisation », qui n'est rien d'autre que mettre la fin avant les moyens, avait été explicitement endossée par le vérificateur général de l'époque. Voir Ian D. Clark, « Distant Reflections on Public Service Reform in the 1990s », dans *Public Service Reform: Progress, setbacks and Challenges*, Bureau du vérificateur général, Ottawa, février 2001.

[98] Voir S. L. Sutherland, « Biggest Scandal in Canadian History: HRDC Audit Starts Probity War », *Critical Perspectives on Accounting*, 14 (2003), p. 187-224.

[99] Le BVG a achevé la vérification des trois contrats de Groupaction, a transmis ses résultats à la GRC et a entrepris son étude des commandites et une vérification de la publicité dans tout le gouvernement, qu'il a terminée en novembre 2003.

[100] Mark Bevir et R.A.W. Rhodes, *Interpreting British Governance*, Londres, Routledge, 2003, p. 30.

[101] *Ibid.*, p. 82, citant Christopher Hood, « A Public Management for All Seasons? », *Public Administration*, 69, p. 3-19.

[102] On pense aussi que le greffier aurait pu appuyer plus vigoureusement en public la Fonction de contrôleur moderne et le nouveau système de gestion des dépenses — il n'y a qu'une seule référence dans chaque cas dans deux rapports annuels du greffier (le 5e et le 11e).

[103] Par exemple, le premier résultat stratégique du BCP est le suivant : « Le plan d'action du gouvernement du Canada concernant les politiques et les programmes est soigneusement coordonné et le gouvernement lui-même est structuré de façon à bien répondre aux besoins des Canadiennes et des Canadiens », *Bureau du Conseil privé, Rapport sur les plans et les priorités, 2005-2006*. Il serait impossible d'obtenir des preuves quelconques prouvant qu'un tel résultat stratégique n'a pas été atteint, à moins d'une série de catastrophes de gestion cent fois plus graves que le programme de commandites. Par contre, le deuxième objectif qualifié de résultat stratégique est que « les questions qui ont besoin d'être approfondies ou qui nécessitent une enquête sont confiées à des entités indépendantes du gouvernement », ce qui n'exige que des décisions administratives et des ressources.

[104] Voir par exemple, Christopher Hood et coll. « Regulation in Government: Has it Increased, is it Increasing, should it be Diminished? », *Public Administration*, 78, 2 (2000), p. 283-304.

[105] David Cooper et Ken Ogata, « New Public Management Reforms in Canada: Success and Failure? », *Critical Perspectives on Accounting*, 14, 2003, p. 1. Cooper et Ogata citent Christopher Pollit et G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 214.

[106] Cooper et Ogata, p. 32-35.

[107] Par exemple, Paul du Gay (sous la dir. de), *The Values of Bureaucracy*, Oxford, Oxford University Press, 2005. Voir aussi Matthew Flinders, *The Politics of Accountability in the Modern State*, Aldershot, Ashgate, 2001.

[108] Gordon Osbaldeston, *Keeping Deputy Ministers Accountable*, London, Ontario, National Centre for Management Research and Development, School of Business Administration, The University of Western Ontario, 1988. La figure 4-2 de la page 83 de cette étude place le ministre et le sous-ministre au centre d'un diagramme dans lequel pas moins de 20 catégories d'acteurs ont leur mot à dire, limitant d'autant la marge de manœuvre du ministre et du sous-ministre.

[109] Mulgan, « On Ministerial Resignations (and the Lack Thereof) », p. 124.

[110] *Ibid.*, p. 125, 126.

[111] Charles Polidano, « Why Bureaucrats Can't Always Do What Ministers Want: Multiple Accountabilities in Westminster Democracies », *Public Policy and Administration* 13, 1 (printemps 1998), p. 35-50.

[112] Gyorgy Gajduschek, « Bureaucracy: Is it Efficient? Is it Not? Is that the Question? Uncertainty Reduction, an Ignored Element of Bureaucratic Rationality », *Administration and Society* 34,6 (janvier 2003), p. 700-701.

[113] Voir par exemple la discussion sur la fonction publique à http://www.direct.gov.U.K./Gtl1/GuideToGovernment/CentralGovernmentAndTheCivilService/CentralGovernmentArticles/fs/e.

[110] Le Premier ministre a ciblé ostensiblement le grand chancelier parce qu'il représente, selon les mots de Brazier, « un déni de la doctrine de séparation des pouvoirs ». Le grand chancelier était et est ministre. Avant les changements, il était président de la Chambre des lords, chef de la magistrature et juge au Comité d'appel de la Chambre des lords et du Comité judiciaire du Conseil privé. Voir Brazier, *Ministers of the Crown*, p. 4. Le résultat des modifications à la Chambre des lords a été de sauvegarder le titre, qui sera utilisé parallèlement à celui de ministre des Affaires constitutionnelles, en le dépouillant de toutes ses attributions sauf les attributions ministérielles reliées à la nouvelle organisation.

[111] Patrick Wintour et Clare Dyer, « Reshuffle ends job of Lord Chancellor: Blair takes on mantle of radical reformer as he abolished 1,400-year-old constitutional role at a stroke », *Guardian Weekly*, 19-25 juin 2003, p. 8.

[112] Robertson, *The changing role of the Privy Council Office*, p. 501.

[113] David Hill, de l'Équipe de bienséance et d'éthique du Bureau du Cabinet, communication du 22 septembre 2003 en réponse à ma question du 3 septembre. M. Hill a joint une copie du décret de 1997 en expliquant que, selon ce décret, « la définition légale d'un conseiller spécial est une personne qui est nommée par un ministre pour conseiller n'importe quel ministre, pendant une période ne pouvant excéder le mandat du gouvernement. Le décret de 1997 a pour effet d'éliminer la restriction exigeant que les trois postes du N° 10 se limitent à "la prestation de conseils", ce qui leur permet d'exercer des pouvoirs exécutifs ».

[114] Grande-Bretagne, *Ninth Report of the Committee on Standards in Public Life* (Président : Sir Nigel Wicks), « Defining the Boundaries within the Executive: Ministers, Special Advisers and the Permanent Civil Service », avril 2000, Cm 5775, Wicks, Chapitre 7, « Special Advisers ». Version du Web.

[115] *Committee on Standards in Public Life*, « Changes to the Law on Special Advisers », PN170, 19 juillet 2005, et « Revision of the Code of Conduct for Special Advisers », PN171, 21 juillet 2005.

[116] *Ninth Report on Standards in Public Life*, Chapitre 6, « The Permanent Civil Service », partie intitulée « Working Relationships: The Principal Private Secretary ». La recommandation que les secrétaires privés principaux continuent d'être des fonctionnaires est précédée de cette déclaration : « Il est spécialement important que ce soit un fonctionnaire politiquement impartial ayant pour tâche de veiller à ce que le ministre ait accès à la gamme complète de conseils affectant ses fonctions ».

[117] Plus tôt cette année, un industriel de l'industrie pharmaceutique britannique a fait don de 50 000 livres sterling au Parti travailliste, a ensuite été fait lord sur la liste des honneurs du Premier ministre, puis a fait un deuxième don du même montant. Sa firme a ensuite obtenu un énorme contrat sans appel d'offres. Voir Michael White, [traduction] « Le 1er mai, Paul Drayson est anobli. Le 17 juin, il remet un chèque de 500 000 livres au Parti travailliste », *Guardian*, 25 août 2004, http://politics.guardian.co.uk ; chercher « Paul Drayson » dans les « archives ». *The Guardian Weekly* rapportait dans son numéro du 26 août au 1er septembre 2005 que des documents récemment divulgués révélaient que le ministère britannique de la Défense avait accordé le plus gros projet de construction nucléaire en Europe à la société DML, qui appartient en partie à Halliburton, malgré les mises en garde et objections de fonctionnaires du ministère. Ces derniers avaient conclu dans leur évaluation que DML avait failli à 8 des 10 critères de compétence établis pour le projet. Le contrat a été accordé dans les années 90, les coûts ont maintenant doublé pour atteindre près d'un milliard de livres, et le contrat doit durer au moins cinq années encore. *The Guardian Weekly*, « Halliburton just keeps raking it in », p. 12.

[118] Les fraudes du Programme de commandites ne sont même pas particulièrement grosses; leur importance vient des connexions politiques. Voir Hugh Winsor, « When the crime has no punishment », *The Globe and Mail*, 30 mai 2005, p. A4. En parlant d'autres fraudes dont on semble peu intéressé à découvrir les mécanismes ou à parler pour en tirer des leçons, Winsor note le cas d'un employé du ministère de la Défense nationale du Canada qui gagnait 58 000 $ par an et a tiré plus de 100 millions de dollars d'un seul contrat de services informatiques.

[151] Franks. « The Head of the Public / Civil Service in Britain and Canada: Relations Between Politicians and the Bureaucracy », p. 21. Notons en passant qu'un gouvernement minoritaire dont la survie n'a tenu qu'à un fil à la Chambre des communes depuis la publication du rapport de vérification commandé au BVG sur le Programme de commandites en mars 2002 a quand même pu mobiliser les votes et la confiance nécessaires pour entreprendre ses réformes de fond. Ceci témoigne peut-être d'un manque d'intérêt des partis d'opposition envers les questions de gestion de la fonction publique.

[152] Franks, p. 19.

[153] Sharon Sutherland. « Braybrooke on Decision Making for Public Policy: Precautionary, Fair, Feasible and Ameliorative », chapitre 6 dans Susan Sherwin et Peter Schotch (sour la dir. de). *Engaged Philosophy: Essays in Honour of David Braybrooke*, Toronto, University of Toronto Press, 2005.

[154] Pour en savoir plus sur le Comité, consulter : http://www.public-standards.gov.uk/default.htm.

[155] Voir par exemple John W. Langford et Allan Tupper (sour la dir. de). *Corruption, Character and Conduct: Essays on Canadian Government Ethics*, Toronto, Oxford University Press, 1993.

LA RESPONSABILITÉ, LA REDDITION DE COMPTES ET LE RÔLE DES SOUS-MINISTRES DANS LE GOUVERNEMENT DU CANADA

James Ross Hurley[1]

1 Portée et objet de l'étude

La présente étude vise à analyser les enjeux que sont l'exercice de la responsabilité et la reddition de comptes dans le système canadien de gouvernement responsable, en mettant particulièrement l'accent sur le rôle des sous-ministres dans l'administration fédérale. Dans ce cadre, nous examinerons l'institution britannique de l'agent comptable (une fonction accessoire d'abord attribuée par un règlement du Trésor puis, depuis 2002, par une loi à ceux qui remplissent le rôle de sous-ministre dans l'administration britannique) et l'opportunité de l'adopter au Canada.

Nous commencerons par passer en revue les principes fondamentaux qui sous-tendent la responsabilité ministérielle dans le régime parlementaire canadien. Bien que ces principes élémentaires soient restés constants pendant plus de 150 ans, l'exercice du pouvoir au Canada a évolué et nous ferons ressortir un certain nombre de ces changements et leurs répercussions sur la responsabilité ministérielle. Tout en reconnaissant l'absence de consensus sur la signification précise de certains mots clés dans tout contexte particulier, nous offrirons — aux fins de cette étude — des définitions des notions de responsabilité, de reddition de comptes et d'obligation d'expliquer.

Nous établirons une distinction entre les acteurs politiques (les ministres et leur personnel politique exonéré) et les acteurs professionnels (les sous-ministres et les fonctionnaires) : ils sont soumis à des règles et contraintes différentes et sujets à différentes sanctions en cas de manquement. Nous décrirons ensuite le rôle d'un sous-ministre dans l'administration fédérale, en précisant ses multiples responsabilités et obligations redditionnelles. Nous verrons ensuite les mécanismes de la reddition de comptes financière des acteurs politiques et professionnels, avec, notamment, la question des sanctions pour manquement.

Nous examinerons l'institution britannique de l'agent comptable et nous prononcerons sur l'opportunité de l'adopter au Canada.

L'étude conclut avec un certain nombre de recommandations.

2 Les principes fondamentaux qui sous-tendent la responsabilité ministérielle dans le régime parlementaire canadien

Le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* du Canada précise que les provinces « ont exprimé le désir de s'unir en fédération… avec une constitution semblable dans son principe à celle du Royaume-Uni ». Sur cette base, les conventions constitutionnelles non écrites de la Grande-

Bretagne ont été importées au Canada, encore qu'un petit nombre d'entre elles aient été partiellement codifiées dans le texte de la Loi de 1867 (par exemple, dans les articles 53 à 57 portant sur la législation fiscale et la sanction royale).

Le régime parlementaire britannique est marqué par l'amalgame ou la fusion des pouvoirs exécutif et législatif de l'État en une seule institution : le Parlement (ou, comme d'aucuns diraient, la Couronne au Parlement). Le Parlement britannique comprend trois éléments : la Couronne, la Chambre des lords et la Chambre des communes. Au Canada, le Parlement est composé de la Couronne, représentée par le Gouverneur général, du Sénat et de la Chambre des communes.

Les principes fondamentaux qui sous-tendent la responsabilité gouvernementale dans le régime parlementaire canadien sont les suivants :

- les pouvoirs exécutifs de l'État sont investis dans la reine (représentée par le Gouverneur général);
- le Gouverneur général agit presque invariablement sur avis du Premier ministre et des autres ministres formant le Cabinet;
- le Gouverneur général nomme comme Premier ministre le chef du parti qui jouit de la confiance de la Chambre des communes (bien qu'un Premier ministre sortant battu dans une élection ait le droit de convoquer la nouvelle Chambre afin d'en éprouver la confiance);
- le Premier ministre choisit les ministres du Cabinet;
- le Premier ministre et les autres membres du Cabinet doivent avoir un siège au Parlement (ou en obtenir un dans un délai raisonnable);
- la plupart des membres du Cabinet doivent être députés à la Chambre des communes (mais au moins un sénateur doit être nommé au Cabinet afin de représenter le gouvernement dans cette assemblée);

- la Chambre des communes est celle où s'exprime la confiance : si le Premier ministre ou le gouvernement perd la confiance de la Chambre des communes, il doit démissionner ou recommander au Gouverneur général la dissolution du Parlement et la tenue d'une élection générale;

- la démission du Premier ministre entraîne celle du Cabinet;

- la Chambre des communes tient les cordons de la bourse : nul impôt ne peut être imposé sans le consentement des Communes et cette Chambre doit consentir à toutes les dépenses;

- seuls des membres du Cabinet peuvent introduire à la Chambre des communes un projet de loi prévoyant la levée de fonds (le Sénat n'a pas le pouvoir d'initiative de telles mesures);

- seuls des membres du Cabinet peuvent introduire à la Chambre des communes un projet de loi portant une dépense (le Sénat ne possède pas le pouvoir d'initiative de telles mesures);

- seuls les membres du Cabinet peuvent introduire à la Chambre des communes des amendements ayant pour effet d'accroître une dépense (le Sénat n'a pas le pouvoir d'initiative de tels amendements);

- tous les membres du Cabinet sont collectivement responsables des décisions de ce dernier et comptables envers la Chambre des communes des politiques gouvernementales (un ministre doit démissionner ou être démis s'il est en désaccord avec le gouvernement);

- chaque ministre est comptable devant la Chambre des communes de sa conduite personnelle;

- chaque ministre titulaire d'un portefeuille est comptable devant la Chambre des communes de la gestion de son ministère;

- le Cabinet dispose de la fonction publique pour gérer et administrer l'État fédéral;

- les fonctionnaires sont responsables, selon la voie hiérarchique, devant les sous-ministres, lesquels sont, à leur tour, responsables devant les ministres;
- l'une des fonctions du Cabinet consiste à gérer la fonction publique et à rendre compte de cette gestion à la Chambre des communes;
- l'une des fonctions de la Chambre des communes est d'exiger des comptes du Cabinet pour la gestion de la fonction publique, mais sans intervenir dans cette gestion.

Étant donné que la Chambre des communes détient les cordons de la bourse, il s'ensuit qu'elle doit non seulement consentir à tous les impôts et taxes et à toutes les dépenses, mais aussi être en mesure de s'assurer que tous les débours et toutes les recettes sont conformes à la loi qui les autorise et gérés conformément aux intentions du Parlement et aux principes du contrôle parlementaire, du point de vue de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité. Nous examinerons cet aspect dans le chapitre de l'étude traitant des mécanismes de la reddition de comptes financière des acteurs politiques et professionnels.

3 L'évolution de l'exercice du pouvoir au Canada

En 1846, le comte Grey est devenu responsable du *Colonial Office* au Royaume-Uni. Il a adressé des dépêches aux gouverneurs de la Nouvelle-Écosse (sir John Harvey) et de l'Union des Canadas (lord Elgin) — des hommes capables et d'esprit libéral — esquissant les grandes lignes devant présider au passage à un gouvernement autonome responsable. La première épreuve est intervenue en Nouvelle-Écosse en janvier 1848 lorsque, après une élection, le gouvernement a perdu un vote de confiance, si bien que J. B. Uniacke a été invité à former un gouvernement. Baldwin et LaFontaine avaient été amenés à former un gouvernement dans l'Union des Canadas dans des circonstances similaires en mars de cette même année. Le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve emboîtèrent le pas peu après[3].

Curieusement, la pratique canadienne de la responsabilité gouvernementale semble avoir été fondée sur la théorie plutôt que sur la pratique britanniques : D. L. Keir observe que la reine Victoria était partisane, qu'elle s'ingérait dans la formation des Cabinets entre 1885 et 1894 (refusant qu'un portefeuille soit confié à sir Charles Dilke et choisissant personnellement Roseberry comme Premier ministre en 1894), qu'elle possédait — et exprimait — des opinions tranchées sur la politique publique et considérait la dissolution comme un appel personnel du souverain à l'électorat (en 1892 encore, il a fallu la dissuader d'imposer une dissolution contre l'avis de ses ministres)[3]. Les facteurs ayant pu encourager les gouverneurs britanniques ou les gouverneurs généraux à respecter les principes du gouvernement parlementaire responsable en Amérique du Nord comprennent le précédent de la révolte des colonies américaines et le fait que la propriété foncière dans les colonies britanniques d'Amérique du Nord (contrairement à celle en Grande-Bretagne) était fortement disséminée, si bien que la plupart des hommes adultes pouvaient voter[4].

Les principes fondamentaux qui président à la responsabilité gouvernementale envers le Parlement au Canada sont restés remarquablement stables depuis 1848, avec toutefois quelques légères nuances. Par exemple, on pensait jadis que la défaite du gouvernement sur une mesure fiscale équivalait à une motion de censure, mais en 1968, suite au rejet d'un projet de loi fiscal en troisième lecture, le gouvernement a introduit une motion de confiance qui fut adoptée, démontrant ainsi que le gouvernement n'était pas tenu de démissionner[5].

Nonobstant la persistance des principes fondamentaux de la responsabilité gouvernementale dans le régime parlementaire canadien, le contexte et la nature de l'exercice du pouvoir et de la gouvernance ont considérablement évolué au cours des 150 dernières années et il n'est pas inutile de passer brièvement en revue ces changements et d'en relever l'importance pour le fonctionnement d'un régime parlementaire responsable.

La création de partis politiques hautement disciplinés depuis la Confédération a imprimé à la vie politique canadienne une plus grande stabilité et prévisibilité. Il y avait eu 13 ministères successifs au cours des 26 années d'existence de l'Union des Canadas et l'on n'en a compté que 27 au cours des 138 années depuis la Confédération. En 1919, le Parti libéral du Canada a décidé de choisir son chef lors d'un congrès national et tous les autres partis ont emboîté le pas : cela signifie que le mandat et l'autorité des chefs de partis nationaux dérivent du congrès national et non du groupe parlementaire. Ces nouveautés signifient également qu'il est peu probable qu'un gouvernement majoritaire puisse être sapé par la défection « d'électrons libres », comme cela est arrivé au Premier ministre Macdonald en 1873, ou que le Cabinet et le caucus puissent renverser le Premier ministre, comme cela a été infligé au Premier ministre Bowell en 1896.

Le gouvernement et le Parlement du Canada sont devenus de plus en plus interventionnistes en matière sociale et économique depuis la Dépression et la Seconde Guerre mondiale : cela a conduit à une charge de travail législative accrue pour le Parlement et à une fonction publique grandement élargie. Le nouvel édifice du Parlement, construit dans les années 20 en remplacement de l'original détruit par un incendie en 1916, donne l'illustration la plus ironique de cette transformation des priorités : la salle de comité la plus grande et la mieux située s'appelait (et s'appelle encore) la salle du Comité des chemins de fer.

Parmi les facteurs qui ont pesé sur la nature du gouvernement et de la gouvernance au Canada au cours des 100 dernières années, on peut citer les suivants :

- Le recrutement de fonctionnaires sur la base du clientélisme ou du népotisme au cours du premier demi-siècle après la Confédération a graduellement cédé la place au recrutement et à la promotion en fonction du mérite, à la continuité d'emploi et à la création d'un service public non partisan. Dans les trois années suivant la défaite

du gouvernement Laurier en 1911, quelque 11 000 fonctionnaires ont démissionné ou ont été démis, principalement sur la base de l'appartenance politique[6]. Au cours des 40 dernières années, d'autres considérations ont été introduites dans le processus de recrutement et de promotion, telles que les exigences linguistiques, l'objectif de l'équité et d'une « fonction publique représentative », et des changements législatifs qui confèrent au sous-ministre une latitude sur le plan de la définition du mérite.

- Au cours des 50 dernières années, les fonctionnaires ont obtenu le droit de se syndiquer, de faire grève et d'avoir des activités politiques : ces droits présentent des défis aux ministres, et celui à l'activité politique devient particulièrement problématique aux niveaux les plus élevés de la fonction publique où les hauts fonctionnaires doivent fournir un appui non partisan aux ministres tant actuels que futurs (l'activité politique d'un sous-ministre est restreinte au droit de voter dans une élection).

- Dans l'intérêt de l'autonomie administrative et de la soustraction à la pression partisane, un certain nombre d'activités étatiques ont été retranchées de la fonction publique et confiées à des sociétés ou organismes publics : les ministres ne sont normalement pas directement responsables envers le Parlement de ces sociétés ou organismes. Le dépôt des rapports annuels de ces organismes, ainsi que leurs affectations budgétaires annuelles, sont toutefois l'occasion d'un débat et examen parlementaires. Peter Aucoin a signalé que des fonds publics sont conférés à titre de dotation à des fondations indépendantes, fonds qu'elles peuvent placer et utiliser sur plusieurs années sans autre autorisation ministérielle après le transfert initial et il conclut : [Traduction]... « Les ministres n'exercent plus de pouvoir exécutif sur les fondations une fois qu'elles sont créées et dotées; le Parlement ne peut plus exiger de comptes ni des ministres ni des fondations et, par conséquent, le public est privé de recours démocratique »[7]. La privatisation de certains services — tels qu'Air Canada — les a soustraits à tout examen parlementaire.

- La complexité croissante de l'activité gouvernementale exige souvent un cadre décisionnel horizontal où plusieurs ministères et

organismes doivent collaborer et interagir (dans le domaine de la sécurité nationale, par exemple) et une telle action conjointe brusque la notion traditionnelle voulant que chaque ministre soit le responsable exclusif de son ministère. Donald Savoie observe : [Traduction] « Du fait que les politiques publiques et même beaucoup de décisions relatives aux programmes portent aujourd'hui la marque de nombreuses mains, il faut réfléchir dorénavant en termes de responsabilité partagée ou de coresponsabilité »[8].

- Un grand nombre de contraintes constitutionnelles et légales restreignent la liberté d'action des ministres et fonctionnaires, en particulier la Charte des droits et libertés, la jurisprudence et la législation en matière de langues officielles, d'accès à l'information et de protection de la vie privée.

- L'avènement de la cyberadministration met d'énormes masses d'information à la disposition des citoyens, des groupements d'intérêts et des centres d'études et de recherche, et les citoyens peuvent eux-mêmes faire parvenir des messages au gouvernement et aux députés — ce n'est plus une voie à sens unique[9].

- Les députés sont inquiets de voir deux processus qui remettent en question les conceptions traditionnelles : d'une part, le recours par le gouvernement aux consultations avec des groupements d'intérêts financiers et économiques avant l'établissement du budget, ou à des groupes échantillons de Canadiens avant la rédaction de lois, menace le rôle des députés en tant qu'intermédiaires entre le public canadien et le gouvernement; d'autre part, la négociation d'accords détaillés par le gouvernement avec les provinces et le dépôt à la Chambre de projets de loi ou de résolutions constitutionnelles qui ne peuvent être amendés de crainte de l'annulation de l'accord fédéral-provincial met en doute la liberté de décision de la Chambre et soulève des questions sur la responsabilité et la reddition de comptes ministérielles[10].

- Des changements institutionnels, plus particulièrement l'expansion et la modification des fonctions du Bureau du Conseil privé depuis

1940 et la création du Cabinet du Premier ministre, ont renforcé les pouvoirs du Premier ministre au sein du régime parlementaire canadien; des députés, et même des ministres à l'occasion, ont pu critiquer ce qui est perçu comme une centralisation extraordinaire du pouvoir.

- La conception traditionnelle de « l'administration publique » est mise à l'épreuve par la « nouvelle gestion publique ». L'administration publique commence avec des mécanismes démocratiques et politiques et prête particulièrement attention aux institutions, aux processus décisionnels, à la relation des hauts fonctionnaires avec les ministres et le Parlement et aux questions de responsabilité et reddition de comptes, entre autres. La gestion publique, elle, cherche à comprendre ou à améliorer les caractéristiques des organisations publiques, telles que le leadership, la gestion stratégique, le climat organisationnel, la qualité du service, l'innovation et la mesure des résultats, du rendement et de la « satisfaction du client », sans nécessairement se référer à l'environnement politique[11]. Le débat fait rage sur les mérites relatifs de chaque approche[12]. Les deux ne s'excluent pas forcément l'une l'autre, mais aussi longtemps que le Canada sera doté d'un gouvernement responsable devant le Parlement, la contribution de la gestion publique doit intervenir dans l'optique politique globale de l'administration publique. Comme l'a exprimé Donald Savoie : [Traduction] « Je ne répéterai jamais assez que l'administration publique commence et finit avec les institutions politiques, plus particulièrement le Parlement et le Cabinet »[13].

- L'impact énorme des dépenses gouvernementales sur l'économie canadienne a suscité une activité vigoureuse de la part des groupes de pression qui cherchent à influencer le Cabinet, le Parlement et les fonctionnaires. Il en a résulté une sensibilisation accrue à l'impératif de la probité des élus et responsables administratifs et l'adoption de codes de déontologie. Ce phénomène met en évidence également la nécessité de clarifier un certain nombre de questions touchant la responsabilité et la reddition de comptes.

Ce tour d'horizon des facteurs influant sur la nature de l'administration étatique et de la gouvernance est très général et ne se veut nullement exhaustif. Il vise plutôt à faire ressortir que si les principes fondamentaux du régime parlementaire au Canada sont restés essentiellement inchangés pendant plus de 150 ans, le milieu dans lequel ils s'inscrivent a considérablement évolué, ce qui ne va pas sans présenter des défis aux acteurs de la vie publique, tant les élus que les non-élus.

4 Définition des termes

Les langues contemporaines tendent à être flexibles : le sens des mots est variable ou un terme peut avoir des significations multiples selon le contexte ou l'intention du locuteur. Comme l'a dit Paul Thomas : [Traduction] « Les hommes politiques, les fonctionnaires, les médias et même les universitaires peuvent utiliser des termes comme responsabilité, reddition de comptes, obligation d'expliquer et même réactivité de façon lâche et souvent comme synonymes »[14].

Peter Aucoin formule une observation similaire : [Traduction] « Peut-être la dimension la plus insaisissable de la nouvelle gestion publique est-elle son effet sur la reddition de comptes. Les réformateurs de la gestion publique dans chacun des quatre régimes de type Westminster ont fait état de la nécessité d'améliorer la reddition de comptes du gouvernement et des ministres envers l'assemblée législative; des fonctionnaires envers les ministres; des fonctionnaires envers leurs supérieurs de la fonction publique; et, à certains égards, des fonctionnaires envers les législateurs et même les citoyens directement. Les nombreux sens attribués à la reddition de comptes dérivent des conceptions différentes sur ses fins et des liens de ces dernières entre elles »[15].

Les publications du gouvernement du Canada elles-mêmes ne manient pas toujours de manière bien précise ces mots clés. Dans *La responsabilité constitutionnelle des ministres*, un document présenté à la Commission Lambert en 1977, la notion de responsabilité n'est pas clairement

définie, mais plutôt implicite. Le document précise que «… Les ministres sont *constitutionnellement responsables* de la prestation et de la conduite du gouvernement »[16]. Cela signifie-t-il que les ministres ont pouvoir de conduire les affaires gouvernementales ou bien qu'ils doivent rendre compte de la manière dont ils ont exercé ces pouvoirs? Une autre phrase, plus loin, donne à penser que le second sens est le bon : «… Permettre au Parlement de concentrer la responsabilité touchant la conduite du gouvernement sur ses membres qui assument une charge ministérielle et qui doivent rendre compte en dernier ressort au Parlement et, indirectement, à l'électorat, de leurs actes et de ceux de leurs subordonnés »[17]. En outre, le document semble utiliser le terme « répondre de » de la même façon que d'autres utilisent les termes rendre compte et reddition de comptes.

Une autre publication, le *Guide du sous-ministre*, fournit une définition : « La responsabilité identifie le secteur de compétence d'un titulaire de charge publique (élu ou non élu); les pouvoirs précis confiés au titulaire (par la loi ou par délégation) définissent ce secteur »[18]. Cela donne à penser que la responsabilité renvoie à l'habilitation. Le même texte donne également des définitions de l'obligation de rendre compte et de l'obligation de s'expliquer : « L'obligation de rendre compte est l'exercice ou la justification de la responsabilité; il s'agit notamment de rendre compte de la manière dont les responsabilités ont été exercées et dont les problèmes ont été corrigés et, selon les circonstances, d'accepter personnellement les problèmes attribuables au titulaire ou les problèmes qui auraient pu être évités ou corrigés si celui-ci avait pris les mesures qui s'imposaient ». Cela semble signifier que la reddition de comptes est le pendant de l'habilitation : l'obligation de rendre compte de la façon dont le pouvoir a été exercé et d'accepter les conséquences en cas de problème, notamment la possibilité de sanctions. L'obligation de s'expliquer, pour sa part, semble être une simple fonction de rapport, sans possibilité de sanction en cas de problème[19].

Une publication plus récente est peut-être de moindre utilité. Dans *Gouverner de façon responsable*, on lit, entre autres : « Pour assurer un bon gouvernement à la population du Canada, les ministres sont *responsables devant le Parlement* et doivent répondre de l'exercice des pouvoirs dont ils sont investis en vertu de la loi. Ils doivent être présents au Parlement pour répondre aux questions concernant l'exercice de ces pouvoirs, en accepter la responsabilité et en répondre »[20]. Cela donne à penser que la responsabilité comporte l'obligation d'accepter d'éventuels blâmes et sanctions — pour l'exercice inacceptable du pouvoir (ce qui serait plutôt la définition de la reddition de comptes). En revanche, le texte nous éclaire mieux pour ce qui est du concept de l'obligation d'expliquer : « Les ministres sont aussi soumis à *l'obligation de rendre compte au Parlement*, c'est-à-dire lui fournir de l'information sur l'exercice des pouvoirs conférés aux organismes qui lui rendent compte par leur entremise »[21]. [*Note du traducteur : La version française du document traduit* « answerability » *par* « *obligation de rendre compte* », *et* « answer » *par* « *rendre compte* », *ce qui serait plutôt l'équivalent français de* « accountability »] Ainsi, dans le cas de l'obligation d'expliquer du ministre, il n'y a pas la dimension blâme personnel ou sanction.

Cherchant à clarifier la signification des termes, John Tait, dans *De solides assises,* reconnaît le chevauchement de sens, dans l'usage courant, entre « responsabilité » et « reddition de comptes ». Le terme « responsabilité ministérielle» est utilisé le plus souvent lorsqu'il est question de l'autorité des ministres dans un régime parlementaire, et des fonctions et obligations qui accompagnent cette autorité. Dans la plupart des situations, l'« obligation de rendre compte » évoque la sanction ou l'explication de la responsabilité. Ce terme est souvent utilisé comme synonyme du terme « responsabilité », car tous deux sont définis en fonction des pouvoirs du titulaire d'une charge; ils couvrent le même territoire. L'obligation de rendre compte suppose qu'on rend des comptes à une autorité, telle que le Parlement ou un supérieur, sur la

façon dont on assume ses responsabilités et avec quel degré de succès, sur les mesures prises pour corriger les problèmes et s'assurer qu'ils ne se reproduisent pas, sur l'acceptation des conséquences personnelles, telles que les sanctions disciplinaires, s'il survient un problème qui aurait pu être évité si la personne avait pris des mesures appropriées »[72]. Le rapport Tait utilise l'expression « obligation de s'expliquer » pour « décrire un aspect important de l'obligation de rendre compte, soit le devoir d'informer et d'expliquer, à l'exclusion toutefois des conséquences personnelles qui font partie intégrante de la reddition de comptes. Parfois, l'obligation de s'expliquer est utilisée dans des situations où la responsabilité directe et entière n'est pas en jeu. Ainsi, les fonctionnaires doivent s'expliquer devant les comités parlementaires mais ils n'ont pas à répondre de leurs actions devant ceux-ci. Les ministres doivent s'expliquer devant le Parlement à l'égard des commissions d'enquête autonomes, mais ils n'ont pas à lui rendre compte de leurs décisions »[73].

À l'évidence, les opinions divergent sur le sens précis qu'il convient de donner à ces expressions ou concepts clés. Cependant, pour éviter l'ambiguïté, la confusion ou les malentendus, il importe, aux fins de la présente, de définir spécifiquement chacun des trois concepts : responsabilité, reddition de comptes et obligation de s'expliquer.

La responsabilité signifie l'habilitation et identifie le domaine d'activité dans lequel un titulaire de charge, élu ou non élu, a pouvoir d'agir (ou d'ordonner qu'une action soit entreprise). La responsabilité ministérielle collective renvoie au pouvoir ou à l'autorité du Cabinet sur tous les domaines de compétence du gouvernement du Canada, ce pouvoir ou cette autorité étant conférés au Cabinet par les conventions constitutionnelles (les plus importantes responsabilités du Premier ministre lui sont également attribuées par les conventions de la Constitution). La responsabilité ministérielle individuelle d'un ministre lui est donnée soit par une loi soit par le Premier ministre. La responsabilité d'un sous-ministre lui

est conférée par une loi (principalement la *Loi d'interprétation*). La responsabilité d'autres fonctionnaires ministériels provient d'un instrument de délégation de pouvoir.

L'obligation de rendre compte est le pendant de la responsabilité et oblige le titulaire d'une charge à informer et à expliquer comment et avec quel succès il a exercé les responsabilités ou pouvoirs ou l'autorité qu'il possède; elle exige également qu'il accepte les conséquences personnelles ou les sanctions pour les problèmes qui auraient pu être évités ou n'ont pas été rectifiés en temps voulu. Dans le cas de la reddition de comptes ministérielle collective, la sanction prend la forme d'une motion de censure : si elle est adoptée, le gouvernement doit démissionner ou recommander une élection générale (dans les trois cas de défaite du gouvernement sur une motion de censure depuis la Seconde Guerre mondiale — en 1963, 1974 et 1979 — le Premier ministre a demandé la dissolution). Dans le cas de la responsabilité ministérielle individuelle, un ministre coupable d'écarts de conduite personnels ou de négligence ou manquements dans son domaine de responsabilité va normalement démissionner (ou être démis par le Premier ministre) : la sanction est politique. Dans le cas de fonctionnaires, la négligence, les écarts de conduite ou manquements sont sujets à des sanctions disciplinaires, dont le congédiement, mais ces sanctions sont appliquées au niveau administratif et non par le Parlement.

L'obligation d'expliquer est le devoir d'informer et d'expliquer, mais sans les conséquences personnelles (telles que mesures disciplinaires ou sanctions). Les ministres ont l'obligation d'explication envers le Parlement à l'égard des sociétés d'État et organismes autonomes, mais sans être comptables de leurs décisions. Les fonctionnaires doivent répondre aux comités parlementaires, mais ne sont pas comptables devant eux ni sujets à mesure disciplinaire ou sanction de leur part. L'une des fonctions du gouvernement consiste à gérer la fonction publique, ce qui englobe l'imposition de mesures disciplinaires ou sanctions, et à rendre compte

au Parlement de cette administration. L'une des fonctions du Parlement et, plus particulièrement de la Chambre des communes, est d'obliger le gouvernement à rendre compte de la gestion de la fonction publique, mais sans gérer cette dernière lui-même.

5 Acteurs politiques et acteurs professionnels

Le Premier ministre et chacun des ministres disposent de deux entités pour les appuyer dans l'exécution de leurs fonctions. D'une part, chacun dispose d'un cabinet politique composé de partisans qui sont exemptés de l'application des règlements qui régissent la fonction publique (ils ne sont pas nommés sur concours en fonction du mérite et n'ont pas la permanence d'emploi : ils peuvent être congédiés à volonté et perdre leur poste à la démission du Premier ministre ou du ministre). Après un certain temps, le personnel exonéré a toutefois un accès prioritaire aux postes de la fonction publique. Ceux qui secondent le Premier ministre forment le Cabinet du Premier ministre et ceux qui sont employés par un ministre forment le cabinet du ministre.

D'autre part, le Premier ministre et chacun des ministres sont appuyés par la fonction publique pour les assister dans la gestion du gouvernement du Canada. Le Bureau du Conseil privé, qui appuie le Premier ministre, et les ministères, qui soutiennent les ministres, sont dotés de fonctionnaires recrutés sur la base du mérite, qui ont la sécurité d'emploi et qui sont apolitiques (bien qu'un certain degré d'activité politique, particulièrement aux échelons inférieurs de la fonction publique, soit maintenant permis).

Gordon Robertson, ancien greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, a écrit sur la relation entre le personnel exonéré servant le Premier ministre et les fonctionnaires. [Traduction] « Un autre point à évoquer réside dans la relation entre le Bureau du Conseil privé et le Cabinet du Premier ministre. Cette relation exige la plus grande harmonie. Étant donné les fonctions du Premier ministre comme chef

d'un parti politique, chef du gouvernement à la Chambre des communes et président du Cabinet, ses propres collaborateurs recueillent sans cesse des informations, analysent des dossiers et formulent des recommandations sur des affaires touchant les politiques et objectifs du gouvernement. Le Cabinet du Premier ministre est partisan, politiquement aligné et pourtant attentif aux aspects opérationnels. Le Bureau du Conseil privé est non partisan, axé sur le volet opérationnel et pourtant attentif aux considérations politiques. Il est convenu entre le secrétaire principal du Premier ministre et ses plus proches collaborateurs, d'une part, et entre moi-même et mes proches collaborateurs, d'autre part, que nous partageons la même base factuelle mais sans nous ingérer dans les affaires de l'autre. L'information que possède chaque service est communiquée sans restriction à l'autre si elle est pertinente et nécessaire à son travail, mais chacun agit dans une optique et un rôle très différents de ceux de l'autre »[24].

Beaucoup de choses ont changé au cours des années qui se sont écoulées depuis que Gordon Robertson a couché ces mots en 1971. Le Cabinet du Premier ministre et ceux des ministres se sont élargis, tout comme le Bureau du Conseil privé et les ministères. Les relations entre les acteurs politiques (les ministres et leur personnel politique exonéré) et les acteurs professionnels (fonctionnaires) se sont intensifiées et il y a un risque de confusion des rôles, des fonctions et des rapports de subordination.

Arthur Kroeger, qui a été un sous-ministre réputé, a parlé de l'interface entre acteurs politiques et acteurs professionnels lors de sa comparution devant le Comité permanent des comptes publics le 21 février 2005 : « Le sous-ministre ne veut pas créer d'engorgement en disant que rien ne doit se rendre chez le ministre à moins de passer par le bureau du sous-ministre. La norme est plutôt du genre : « Écoutez, certains des hauts fonctionnaires peuvent avoir des relations directes avec le cabinet du ministre et parfois même avec le ministre, mais je veux quand

même que l'on me dise ce qui se passe. » Voilà ce qui est important. Ainsi, on peut voir ce qui se passe et si des problèmes devaient surgir, on peut toujours amorcer des correctifs. Ce n'est pas nécessairement mauvais qu'un sous-ministre adjoint soit en relation directe avec le ministre dans certains cas précis, si le sous-ministre adjoint a une certaine expertise — en sciences, par exemple. Mais le sous-ministre veut quand même toujours avoir l'œil sur ce qui se passe pour s'assurer que tout se fait à l'intérieur des limites normales et convenables »[25].

Arthur Kroeger entendait par là les contacts entre hauts fonctionnaires et ministres ou autres acteurs politiques en quête d'information. Un autre problème — plus grave — se pose lorsque des acteurs politiques de rang intermédiaire ou subalterne du Cabinet du Premier ministre ou d'un cabinet de ministre, confrontés à des ressources limitées et sachant quel fonctionnaire de rang intermédiaire ou subalterne du Bureau du Conseil privé ou du ministère possède les connaissances voulues, contactent ces acteurs professionnels directement et demandent la production urgente de documents. Cela peut amener une confusion des rôles et des fonctions et perturber l'exécution normale de leurs fonctions par les acteurs professionnels qui doivent des comptes à leurs supérieurs. Si une certaine flexibilité n'est pas inutile, particulièrement en situation d'urgence, il faudrait éviter un mélange des rôles des acteurs politiques et professionnels : tous deux sont sujets à des règles et contraintes différentes et à différentes sanctions pour manquement ou faute.

Le sous-ministre et son bureau font office de passerelle entre le ministre et le personnel politique de celui-ci, d'une part, et les administrateurs professionnels de son ministère, d'autre part. Le sous-ministre (normalement par le biais de son adjoint exécutif) joue le rôle de garde-frontière ou de tampon entre les acteurs politiques et professionnels. Les demandes de production de documents émanant des collaborateurs des ministres devraient normalement passer par le bureau du sous-ministre.

Il existe une bonne raison pour laquelle le Premier ministre et les ministres ont à leur service et des acteurs politiques et des acteurs professionnels : ils souhaitent que les enjeux de politique publique soient analysés selon deux perspectives différentes, avec des recommandations correspondantes. Si, par exemple, le Premier ministre doit prendre une décision de politique étrangère, ses conseillers politiques analyseront les options à la lumière de la plate-forme du parti, des avis des membres du caucus et de l'effet potentiel sur les chances de réélection. Ses conseillers professionnels (fonctionnaires) examineront les options au regard de l'intérêt national et des engagements internationaux du Canada. Si les recommandations divergent, c'est le Premier ministre qui arbitre et prend la décision finale. Si les acteurs politiques et professionnels négociaient entre eux un ensemble de recommandations communes, le Premier ministre — en tant que chef d'un parti politique et chef du gouvernement du Canada — serait mal servi.

6 Les responsabilités et obligations redditionnelles multiples des sous-ministres

Au Canada, les sous-ministres possèdent des responsabilités multiples — c'est-à-dire des pouvoirs et autorisations d'agir — qui dérivent de plusieurs lois promulguées par le Parlement.

Le pouvoir exécutif au Canada est structuré en ministères, lesquels ont été institués par le Parlement au moyen de diverses lois ministérielles. Une loi ministérielle confère au ministre les pouvoirs, obligations et fonctions en rapport avec le domaine de compétence et lui confie aussi la gestion et la direction du ministère. La loi ministérielle établit également la charge de sous-ministre : en droit, un sous-ministre agit sous la supervision et selon les directives de son ministre. La *Loi d'interprétation* stipule que, lorsqu'un ministre a pouvoir ou instruction d'entreprendre certaines actions administratives, législatives ou judiciaires, le sous-ministre peut le faire à sa place, sous réserve de certaines restrictions : le sous-ministre ne peut exercer le pouvoir

légal du ministre de promulguer des règlements, ne peut répondre à la Chambre des communes à sa place et ne peut signer de mémoire au Cabinet ou de présentation au Conseil du Trésor prévoyant de nouveaux crédits ou de nouvelles politiques.

Aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, les sous-ministres sont investis de responsabilités spécifiques relativement à la bonne gestion des ressources allouées, notamment la répartition des crédits en affectation budgétaire aux fins du Budget des dépenses (paragraphe 31[1]), la mise en place d'un contrôle et d'une vérification interne propres à éviter tout dépassement des dotations (paragraphe 31[3]), la mise en œuvre de méthodes de contrôle et de comptabilisation des engagements financiers imputables à chaque crédit ou poste budgétaire (paragraphe 32[2]), la fourniture de l'attestation requise pour autoriser tout paiement (article 34) et la tenue d'inventaires adéquats des biens publics placés sous la responsabilité de son ministère et la conformité aux règlements du Conseil du Trésor régissant la garde et le contrôle de ces biens (article 62).

Les responsabilités relatives à la gestion des ressources humaines, notamment la nomination, la gestion du personnel, les relations patronales-syndicales et l'organisation interne du ministère, sont conférées au sous-ministre directement (et non par l'intermédiaire du ministre) par le Conseil du Trésor, la Commission de la fonction publique et la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Le Conseil du Trésor lui confie également des pouvoirs touchant l'exécution de la *Loi sur les langues officielles* et de la Charte des droits et libertés sur le plan de la fourniture des services au public et de l'emploi des langues officielles sur le lieu de travail : c'est le sous-ministre, en tant qu'administrateur général, qui doit trouver les solutions aux problèmes signalés. Les sous-ministres possèdent également des responsabilités précises en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

La question de la reddition de comptes des sous-ministres pour l'exercice de leurs responsabilités est complexe et commence avec la méthode de leur nomination. Les sous-ministres sont choisis par le Premier ministre et nommés par décret en conseil à titre révocable. Cela reflète le principe de la responsabilité et reddition de comptes ministériels collective : les sous-ministres sont responsables de la gestion de leur ministère, mais ils ne doivent pas perdre de vue les politiques générales et orientations du gouvernement. La méthode de nomination signifie que, en bout de ligne, les sous-ministres sont comptables envers le Premier ministre. Cette relation redditionnelle est renforcée par l'établissement d'objectifs de rendement convenus entre le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet (qui est également le chef de la fonction publique) et le sous-ministre concerné.

Au quotidien, l'obligation redditionnelle d'un sous-ministre est envers son ministre : ils travaillent main dans la main, comme un tandem inséparable, et il importe qu'ils aient entre eux une relation personnelle et professionnelle solide. Gordon Osbaldeston a relevé : [Traduction] « Tant les ministres que les sous-ministres décrivent leur relation de travail comme similaire à un mariage, où les deux partenaires s'efforcent d'établir la confiance par la libre communication. Cependant, dans ce ménage, on sait toujours qui domine. Le ministre fixe l'orientation politique du ministère et le sous-ministre conseille, appuie et seconde le ministre »[76]. La fréquence avec laquelle les ministres et sous-ministres changent de portefeuille ces dernières années ne facilite pas l'établissement de la relation nécessaire.

Le sous-ministre est également comptable envers le Conseil du Trésor des pouvoirs délégués et de ceux qui lui sont attribués directement par des lois (telles que la *Loi sur la gestion des finances publiques* et la *Loi sur les langues officielles*). Dans la pratique, la reddition de comptes du sous-ministre au Conseil du Trésor se fait souvent par le biais du secrétaire du Conseil du Trésor et de rapports et de contacts avec son Secrétariat.

Le sous-ministre, enfin, est comptable à la Commission de la fonction publique de l'exercice des responsabilités que celle-ci lui a déléguées ou qui lui sont attribuées par la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

La bonne gestion d'un ministère dans le régime parlementaire canadien exige qu'un sous-ministre possède des aptitudes considérables sur le plan de la formulation des politiques, du leadership et de l'administration et soit profondément respectueux de l'éthique et des valeurs. Si, dans l'exercice de ses responsabilités, qui sont assorties des obligations redditionnelles ci-dessus, un sous-ministre pèche par négligence ou par intention, des sanctions peuvent lui être infligées. Le principal instrument de mesure de l'exécution de ces responsabilités multiples est le programme de gestion du rendement qui est administré par le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet : c'est ce dernier qui applique les remèdes ou, si nécessaire, conseille le Premier ministre sur les mesures à prendre.

Si un sous-ministre (ou même un ministre) enfreint la loi, des poursuites en justice peuvent être intentées.

En outre, les sous-ministres ont à répondre aux comités de la Chambre des communes. Ils ont l'obligation d'informer et d'expliquer. On ne peut leur demander de traiter des options politiques ou d'indiquer les avis qu'ils ont fournis à leur ministre : en effet, cela mettrait en danger la neutralité politique des sous-ministres et la relation de confiance qu'ils doivent entretenir avec leur ministre. Si un comité juge que le témoignage d'un sous-ministre laisse à désirer, il peut signaler le fait mais non imposer de sanctions (toutefois, un piètre comportement dans une réunion de comité ne passera pas inaperçu dans la fonction publique et pourrait se répercuter sur l'évaluation du rendement du sous-ministre).

Enfin, les sous-ministres doivent être en mesure de fournir des renseignements sur l'administration des programmes et politiques à plusieurs organes qui font rapport au Parlement sur les activités du

gouvernement du Canada, dont la Commission canadienne des droits de la personne, le vérificateur général, le commissaire aux langues officielles et les commissaires à l'information et à la protection de la vie privée.

7 Les mécanismes de la reddition de comptes financière par les acteurs politiques et professionnels

La Chambre des communes représente le mécanisme de la reddition de comptes politique pour la gestion financière du gouvernement : les ministres doivent rendre compte à la Chambre des communes de la gestion financière du gouvernement. Si une négligence, un manquement à l'intégrité ou une irrégularité sont mis à jour, un ministre peut être sanctionné, sous réserve des observations suivantes :

- Le ministre a l'obligation d'expliquer mais non pas celle de rendre compte de la gestion financière des organismes d'État autonomes et des sociétés d'État (autrement dit, il n'est pas sujet à sanction), même s'il possède des responsabilités résiduelles (telles que présenter des modifications législatives et effectuer ou révoquer les nominations par décret).

- Un ministre ne peut être au courant de toutes les activités d'un ministère : s'il n'est pas raisonnable de penser qu'un ministre était informé d'un comportement négligent, fautif ou frauduleux, il ne sera pas sujet à sanction pourvu qu'il prenne sans délai des mesures correctrices une fois mis au courant.

- Même si le Parlement a conféré la responsabilité directe (et, par conséquent, l'obligation redditionnelle personnelle) aux sous-ministres pour l'établissement du budget des dépenses et la gestion des fonds et biens publics, la responsabilité d'un sous-ministre est envers le ministre qui conserve le droit de lui donner des ordres : par conséquent, en bout de ligne, c'est le ministre qui est comptable envers la Chambre des actes du sous-ministre et qui doit subir, le cas échéant, les sanctions.

Les sanctions que peut subir un ministre en cas de manquement ou d'irrégularité sont politiques et peuvent consister en une rétrogradation au sein du Cabinet, décidée par le Premier ministre, ou bien la démission/renvoi du Cabinet. Une conduite gravement fautive peut déclencher une motion de censure du gouvernement.

Même si la responsabilité a été conférée directement à un fonctionnaire (par exemple à des agents d'immigration ou des douanes, ou à des sous-ministres en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*), mettant ainsi en jeu la responsabilité professionnelle personnelle du fonctionnaire, celle-ci s'exerce envers son supérieur et, dans le cas du sous-ministre, envers le ministre et, en bout de ligne, le Premier ministre. Les fonctionnaires ont à répondre aux comités parlementaires — avec le devoir d'informer et d'expliquer — mais ne sont pas comptables envers eux. Ils ne peuvent être entraînés dans une discussion politique sur les avantages relatifs de diverses options politiques, car cela nuirait à leur neutralité politique et à la confiance que le ministre peut leur porter. De même, on ne peut demander à un sous-ministre de dévoiler les avis qu'il a donnés au ministre, car cela mettrait en péril la relation de confiance entre le sous-ministre et le ministre.

Arthur Kroeger a déclaré au Comité des comptes publics en 2005 : [Traduction] « D'aucuns disent que le but réel de la convention de la responsabilité ministérielle est de mettre les fonctionnaires à l'abri des conséquences de leurs propres erreurs. Mais, en réalité, c'est exactement l'inverse qui est vrai. La raison d'être de la convention de la responsabilité ministérielle est de préserver l'autorité des ministres. La convention est un rappel constant aux fonctionnaires du siège de l'autorité. C'est un rappel que je serais très réticent à supprimer »[77].

Les fonctionnaires peuvent être sanctionnés pour manquement ou irrégularité dans le cadre du mandat gouvernemental de gérer la fonction publique, et ils le sont. Comme John Tait l'avait fait observer :

« Des sanctions peuvent être appliquées et le sont régulièrement, tout comme on le fait dans le secteur privé. Aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé, cependant, de telles mesures sont normalement prises en privé. Dans la plupart des cas, clouer la personne au pilori ne sert aucune fin utile et peut causer beaucoup de dommages »[78]. Arthur Kroeger reprend ce point de vue : « Pendant mes années au gouvernement, j'ai connu un nombre substantiel de sous-ministres et de sous-ministres adjoints et autres fonctionnaires dont la carrière a été freinée ou a pris fin à cause d'erreurs qu'ils avaient commises. Le fait que les exécutions publiques ne soient pas la norme dans la fonction publique ne signifie pas que les sanctions ne jouent pas »[79].

Bien entendu, la reddition de comptes professionnelle des fonctionnaires conduit non seulement à des sanctions pour les manquements, mais aussi à des récompenses pour un rendement supérieur ou excellent. Le programme de gestion du rendement constitue un instrument de mesure du comportement en fonction d'objectifs convenus entre le sous-ministre et le greffier du Conseil privé. À la fin du cycle annuel, le greffier prend des avis sur le rendement du sous-ministre auprès de diverses sources, dont les ministres, le Comité des hauts fonctionnaires, le Secrétariat du Conseil du Trésor et la haute direction du Bureau du Conseil privé. Une cote de rendement est établie et, le cas échéant, une prime de rendement est approuvée par le gouverneur en conseil.

Les sous-ministres sont investis de nombreuses responsabilités complexes. Sur le plan de l'administration financière, ils sont appuyés par un directeur des Finances, qui a pour mission spécifique de veiller à l'existence d'un système adéquat de contrôle et de vérification interne, comprenant procédures et dossiers, attestation préalable aux paiements et un inventaire approprié des biens publics. En 2003, le Conseil du Trésor a élaboré le *Cadre de responsabilisation de gestion* qui définit ce qui est attendu des sous-ministres en matière administrative. C'est un outil relativement nouveau qui cherche à définir une vision

de la bonne gestion publique et de la responsabilité administrative, à renforcer le contrôle et la supervision des ministères et à déterminer les conséquences de la qualité de la gestion. Le Bureau du contrôleur général a été reconstitué en décembre 2003 par le Secrétariat du Conseil du Trésor en vue de renforcer les mécanismes de suivi et de contrôle financiers et d'assurer la bonne gestion des fonds publics.

Les mesures ci-dessus ont pour but de resserrer la vérification interne et le contrôle de la gestion financière au sein d'un ministère. Un problème distinct surgit lorsqu'un ministre ordonne à un sous-ministre d'employer les fonds d'une manière que ce dernier juge inappropriée. La procédure officieuse mais traditionnelle au Canada veut que le sous-ministre ait une discussion franche et ferme avec le ministre pour expliquer les raisons de s'abstenir. Si le ministre insiste, le sous-ministre peut communiquer avec le greffier du Conseil privé qui pourrait en parler avec le Premier ministre. Comme l'a exprimé Arthur Kroeger : « … si votre ministre veut prendre des mesures qui vont totalement à l'encontre de la politique gouvernementale ou si votre ministre veut prendre des mesures qui risqueront de gravement embarrasser le gouvernement, dans ce genre de situation, il faudrait qu'un sous-ministre s'entretienne avec le greffier du Conseil privé. Si le greffier est pleinement mis au courant de la situation, il pourra alors prendre une décision, ou parler au Premier ministre et le Premier ministre pourra alors se prononcer. Tant qu'il ne s'agit pas d'une mesure illégale, tant qu'elle n'enfreint pas de règlement ou de loi, s'il s'agit d'un exercice normal du pouvoir discrétionnaire politique, au bout du compte, le Premier ministre ou le ministre a le droit de prendre la décision et d'en être tenu responsable »[10]. Si la directive du ministre est confirmée, le sous-ministre a alors le choix entre s'exécuter ou démissionner.

La procedure canadienne présente les avantages suivants :

- Elle reconnaît que tant le ministre que le sous-ministre sont nommés par le Premier ministre envers lequel ils sont tous deux comptables de la gestion du ministère et de l'exécution des politiques collectives du gouvernement, et elle permet au Premier ministre d'arbitrer.
- Elle offre la possibilité de prévenir les problèmes.
- Elle respecte la nature confidentielle de l'avis donné par le sous-ministre au ministre, sans publicité.
- Elle attribue clairement la responsabilité de la décision finale au ministre.

Comme dans la plupart des institutions, l'efficacité des procédures dépend des qualités personnelles des acteurs concernés. Le sous-ministre doit être fermement résolu à assumer ses responsabilités et à dire les choses carrément dans ses conversations avec le ministre.

En sus des procédures internes de responsabilisation financière, le Parlement a instauré un mécanisme de contrôle externe. La *Loi sur le vérificateur général* habilite le gouverneur en conseil à « désigner un vérificateur compétent au poste de vérificateur général du Canada à titre inamovible pour un mandat de dix ans, sous réserve de révocation par le gouverneur en conseil sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes ». L'indépendance du vérificateur général, qui est mandataire du Parlement et non du gouvernement, est renforcée par l'obligation légale que son salaire soit égal à celui d'un juge puîné de la Cour suprême du Canada. Le vérificateur général doit examiner les Comptes publics du Canada et tous autres états que lui soumet le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances pour vérification; il indique si les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées. Le vérificateur général présente un rapport annuel à la Chambre des communes avant le 31 décembre et peut déposer jusqu'à trois rapports supplémentaires chaque année. Dans

chaque rapport, le vérificateur général signale tout sujet important devant être porté à l'attention de la Chambre des communes, notamment lorsque des comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière, des dossiers, règles et procédures de contrôle du bien public laissent à désirer, des fonds ont été dépensés à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectés ou sans égard à l'économie ou à l'efficience, il y a absence de procédures satisfaisantes pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes ou des sommes sont dépensées sans égard à l'effet sur l'environnement.

Les rapports du vérificateur général constituent pour le Comité permanent des comptes publics le matériau essentiel pour obliger le gouvernement à rendre publiquement compte de sa gestion des finances publiques. Le président du Comité est choisi dans les rangs de l'Opposition depuis 1958, ce qui souligne son indépendance et le caractère crucial de son rôle.

8 Les agents comptables britanniques

La description des fonctions des agents comptables qui suit est tirée de sources britanniques et reprend la terminologie britannique qui, à l'Occasion, parle de responsabilité à la place de reddition de comptes et de reddition de comptes à la place d'obligation de s'expliquer, selon les définitions que nous donnons dans le troisième chapitre.

Au Royaume-Uni, le secrétaire permanent d'un ministère (l'équivalent britannique d'un sous-ministre), au moment de sa nomination, est désigné séparément par le Trésor comme agent comptable de ce ministère[11]. Si des agents comptables supplémentaires sont requis, le secrétaire permanent est désigné comme agent comptable principal.

La nomination s'accompagne de la « responsabilité de rendre compte au Parlement » pour les affectations de crédits contenues dans le budget des dépenses du ministère, conformément au document de synthèse

rédigé par le gouvernement du Royaume-Uni. À son entrée en fonction, chaque secrétaire permanent reçoit un exemplaire du document du Trésor intitulé *Les responsabilités d'un agent comptable*, qui décrit, entre autres, la procédure à suivre lorsqu'un ministère passe outre à l'avis d'un agent comptable sur une question d'intégrité ou de régularité ou touchant les responsabilités plus générales de l'agent comptable vis-à-vis de la rentabilité, de l'efficience et de l'efficacité.

Les agents comptables doivent veiller à ce que :

- les ressources fournies à leur ministère soient organisées de manière à remplir les objectifs ministériels de la manière la plus économique, efficiente et efficace, en tenant dûment compte de la régularité (c'est-à-dire de la conformité à la législation autorisant les dépenses et recettes) et de la validité (c'est-à-dire que les dépenses et recettes doivent être conformes aux intentions du Parlement);

- soit en place un système rationnel de contrôle interne qui favorise la réalisation des politiques et objectifs du ministère, une assurance indépendante étant fournie par une vérification interne établie et structurée conformément aux dispositions des normes de vérification interne du gouvernement;

- des procédures financières adéquates soient suivies et des registres comptables appropriés soient tenus; et

- les fonds publics pour lesquels ils sont individuellement responsables soient dûment gérés et sauvegardés.

Ces fonctions ne semblent guère différer de celles attribuées aux sous-ministres au Canada par la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Toutefois, les Britanniques ont mis en place une procédure très formelle — et souvent publique — pour les cas où le ministre passe outre aux avis du secrétaire permanent. Si le ministre envisage une action exigeant une transaction dont l'agent comptable estime qu'elle contreviendrait aux exigences de l'intégrité ou de la régularité, l'agent comptable doit

coucher par écrit ses objections motivées au projet, précisant son obligation de notifier le contrôleur interne et le vérificateur général en cas de dérogation. Si le ministre persiste néanmoins, l'agent comptable doit lui demander l'ordre écrit de procéder. Ayant reçu une telle instruction, il doit s'exécuter, mais informer ensuite le Trésor de ce qui s'est passé et aussi communiquer sans délai la documentation au contrôleur et au vérificateur général. Dans la mesure où cette procédure est suivie, on peut s'attendre à ce que le Comité des comptes publics reconnaisse que l'agent comptable ne porte pas de responsabilité personnelle concernant la transaction[12].

Si une mesure envisagée par le ministre met en jeu non pas un problème d'intégrité ou de régularité mais plutôt les responsabilités plus larges de l'agent comptable sur le plan de la rentabilité, de l'efficience et de l'efficacité, l'agent comptable doit porter les facteurs pertinents à l'attention du ministre — tels qu'une évaluation des risques encourus et les conséquences du point de vue de l'optimisation des ressources — et formuler un avis en conséquence. Si son conseil est ignoré et que la mesure n'en est pas une qu'il pourrait défendre devant le Comité des comptes publics comme représentant une utilisation optimale des ressources, il doit demander une instruction écrite au ministre avant de poursuivre (en mentionnant peut-être la probabilité d'une enquête du Comité des comptes publics). L'agent comptable doit ensuite exécuter l'instruction, mais informer le Trésor et communiquer sans délai la demande d'instruction et l'instruction elle-même au contrôleur et au vérificateur général[13]. En cas d'extrême urgence, l'avis et l'instruction sont consignés par écrit immédiatement après.

La description donnée par le Trésor des fonctions de l'agent comptable précise : [Traduction] « En général, les règles et conventions régissant la comparution de fonctionnaires devant les comités parlementaires s'appliquent au Comité des comptes publics, notamment la convention générale voulant que les fonctionnaires ne divulguent pas les avis

donnés aux ministres. Néanmoins, lorsqu'est en jeu une question d'intégrité ou de régularité, l'avis de l'agent comptable, de même que la persistance du ministre, seront communiqués au Comité des comptes publics. Dans le cas… où l'avis d'un agent comptable a été ignoré dans une affaire non d'intégrité ou de régularité mais d'administration prudente et rentable, d'efficience et d'efficacité, le contrôleur et le vérificateur général auront précisé dans le rapport au Comité des comptes publics que tel a été le cas. L'agent comptable doit toutefois éviter de dévoiler les termes de l'avis qu'il a donné au ministre ou de sa lettre de désaccord avec la décision du ministre. Sous réserve de l'accord du ministre, le cas échéant, l'agent comptable doit être préparé à expliquer les raisons d'une telle décision et peut être amené à prouver au Comité que toutes les considérations financières pertinentes ont été portées à l'attention du ministre avant la prise de la décision. Il appartient ensuite au Comité de poursuivre l'affaire plus avant avec le ministre »[14].

Il convient de noter que les « directives ministérielles » britanniques (le fait pour un ministre de passer outre à l'avis d'un secrétaire permanent) sont relativement rares. De 1981 à 2003, inclusivement, il n'y en a eu que 37 (une moyenne de 1,6 par an) : la plupart portaient sur des points relativement mineurs et n'ont pas fait l'objet d'une enquête du Comité des comptes publics britannique[15].

Donc, dans les affaires d'intégrité et de régularité — qui sont des critères relativement objectifs — les raisons données par l'agent comptable mais ignorées par le ministre sont rendues publiques. Dans le cas de l'optimisation des ressources — une notion relativement subjective —, le Comité a l'assurance, dans certaines circonstances, que toutes les considérations pertinentes ont été portées à l'attention du ministre. Dans les deux cas, il semble que l'objectif soit de déterminer si le ministre a correctement pesé les considérations pertinentes avant de décider une mesure. En aucun cas le secrétaire permanent — l'agent comptable — n'est tenu de rendre des comptes au Comité des comptes publics, selon

la définition que nous avons donnée dans le chapitre 3 de cette étude : autrement dit, le Comité ne peut donner des instructions ou des directives à l'agent comptable, ni le sanctionner ou le récompenser. L'agent comptable a plutôt l'obligation de s'expliquer et d'informer, mais sans se laisser entraîner dans un débat ou une discussion politique susceptibles d'entamer sa neutralité.

Tout cela paraît simple, clair et net, mais ne l'est peut-être pas. Un rapport de la *Hansard Society Commission* sur l'examen parlementaire au Royaume-Uni met en lumière des différences d'interprétation quant à la signification précise des notions de responsabilité et de reddition de comptes[16]. La création de la Commission elle-même témoigne d'un mécontentement à l'égard de la capacité du Parlement d'exiger des comptes du gouvernement : seuls 26,8 p. 100 des députés britanniques, la Commission a-t-elle appris, considèrent que le Parlement parvient assez bien ou très bien à amener le gouvernement à rendre compte de ses actes[17]. En outre, le volume énorme de l'activité gouvernementale signifie que le Comité des comptes publics ne voit que la pointe de l'iceberg : [Traduction] « L'existence du Comité des comptes publics et du *National Audit Office* assure une surveillance permanente et a un effet dissuasif sur l'activité ministérielle. Toutefois, le Comité des comptes publics connaît des limitations. Bien qu'il travaille déjà à sa capacité maximale, publie une cinquantaine de rapports par an et se réunisse deux fois par semaine pendant 25 semaines par an, il n'est en mesure que d'examiner un nombre limité de dépenses gouvernementales et il ne peut se pencher que sur une partie des rapports du *National Audit Office*. L'activité gouvernementale est tellement énorme que même avec les ressources du *National Audit Office*, le Comité des comptes publics doit se montrer hautement sélectif lorsqu'il décide des enquêtes à mener. L'éventail des dépenses publiques est tel que ni le *National Audit Office* ni le Comité des comptes publics ne peuvent les passer toutes à la loupe »[18]. Toutefois, tout est

susceptible d'être épluché. C'est cette possibilité, et non la certitude d'une enquête, qui devrait inciter les acteurs politiques et professionnels à bien se tenir.

Enfin, il faut avoir conscience que toutes les institutions politiques et administratives sont composées d'êtres humains et que « l'erreur est humaine ». Il n'y a aucune raison de croire que les fonctionnaires britanniques, secrétaires permanents compris, ne sont pas humains et ne vont pas à l'occasion errer par inadvertance, négligence ou même, en de rares occasions, par hésitation à dire les choses comme elles sont à l'autorité, peut-être sur des questions en rapport avec l'économie, l'efficience et l'efficacité exigeant un jugement subjectif.

9 Comparaison des pratiques britanniques et canadiennes

J. R. Mitchell a fait valoir que les rôles et les obligations redditionnelles des secrétaires permanents/agents comptables au Royaume-Uni et des sous-ministres au Canada sont essentiellement les mêmes[39]. Dans les deux systèmes :

- Les ministres seuls sont comptables envers la Chambre des communes pour la politique et l'administration gouvernementale.
- Les fonctionnaires sont comptables envers leurs supérieurs, et les secrétaires permanents ou sous-ministres rendent compte à leurs ministres respectifs, tant pour les pouvoirs qui leur ont été délégués que pour ceux qui leur ont été attribués directement par une loi.
- Les secrétaires permanents et sous-ministres doivent préserver la confidentialité des avis qu'ils donnent aux ministres, à la seule exception qu'un rapport déposé par un secrétaire permanent/agent comptable au Royaume-Uni concernant un désaccord avec le ministre sur un point d'intégrité ou de régularité peut être rendu public s'il est inséré dans un rapport du vérificateur général.

- Les fonctionnaires — secrétaires permanents/agents comptables et sous-ministres compris — ont l'obligation de s'expliquer devant les comités parlementaires mais sans leur devoir des comptes (autrement dit, ils ne sont pas sujets à recevoir des instructions, des sanctions ou des récompenses des comités).

- Du fait que les fonctionnaires, y compris les secrétaires permanents ou sous-ministres, comparaissent devant les comités parlementaires, ils ne sont pas des êtres humains anonymes, mais leur rôle dans le processus décisionnel de l'État reste anonyme et, par conséquent, non sujet à reddition de comptes (bien que les raisons d'un désaccord de l'agent comptable avec l'instruction du ministre sur une question d'intégrité ou de régularité puissent être rendues publiques si elles sont insérées dans un rapport du vérificateur général).

Il existe, toutefois, quelques différences opérationnelles très importantes : l'institution britannique de l'agent comptable fonctionne depuis plus d'un siècle, et ce, dans un cadre institutionnel sensiblement différent de celui du Canada.

Premièrement, le Comité des comptes publics britannique jouit d'un grand prestige et est composé de membres chevronnés qui y siègent pour une longue durée, ce qui favorise la compétence et la stabilité[40]. Le comité canadien, lui, connaît un roulement rapide des membres.

Deuxièmement, le comité britannique tend à adopter une attitude non partisane dans son travail et recherche des conclusions et recommandations impartiales, quel que soit le parti au pouvoir[41]. De fait, le *Treasury Officer of Accounts*, un fonctionnaire, siège à la table pendant les réunions du Comité (tout comme le vérificateur général) et peut être appelé à répondre à des questions aux fins de l'enquête[42]. Le comité britannique cherche à élucider les choses, non à distribuer des blâmes. En revanche, le comité canadien est hautement partisan.

Alors que la Grande-Bretagne a surtout connu des gouvernements majoritaires au cours du dernier demi-siècle, ce qui normalement leur

assure un soutien prévisible à la Chambre des communes et dans ses comités, le Canada a connu sept gouvernements minoritaires pendant la même période, une situation qui rend moins prévisible la gestion législative.

La principale différence, bien entendu, réside dans la façon dont les divergences de vues entre un ministre et un secrétaire permanent ou sous-ministre en matière d'administration financière sont traitées. En Grande-Bretagne, si, après discussion entre eux, le ministre ordonne au secrétaire permanent d'agir contrairement à l'avis qu'il a donné, le second — puisqu'il est agent comptable — doit s'exécuter, tout en transmettant au Trésor et au vérificateur général l'ordre écrit et l'avis contraire. Le principal inconvénient de cette approche est que le ministre — qui est, naturellement, comptable — obtient la prise immédiate de la mesure qui peut être douteuse ou irrégulière. Le rapport de l'agent comptable est une explication *ex post facto* de l'avis donné, mais n'empêche pas l'action d'avoir lieu. La deuxième difficulté est que si le rapport de l'agent comptable est rendu public parce qu'il s'agit d'une question d'intégrité ou de régularité, cela ne semble guère avoir de répercussions pour le ministre : combien de membres du Cabinet au Royaume-Uni ont-ils été punis après l'examen d'un rapport de l'agent comptable mettant en garde contre une mesure violant les principes de l'intégrité ou de la régularité? Le Comité des comptes publics tend plutôt à recommander un redressement ou un changement d'attitude.

L'approche canadienne est plus immédiate et peut potentiellement prévenir l'action inconvenante. Si, lors de discussions entre le ministre et le sous-ministre, le second apprend que le premier envisage une mesure contraire à l'intégrité, la régularité, l'optimisation des ressources ou les politiques générales du gouvernement, il peut communiquer immédiatement avec le greffier du Conseil privé, lequel peut intervenir au nom du Premier ministre, ou bien demander au Premier ministre de prendre langue avec le ministre en vue de le dissuader. Cette

procédure informelle et confidentielle a pour avantage supplémentaire que l'avis donné par le sous-ministre n'est pas couché par écrit (contrairement à la Grande-Bretagne), ce document, s'il était rendu public, pouvant être utilisé par un Comité des comptes publics canadien hautement partisan pour envenimer les relations entre le ministre et le sous-ministre et saper de cette manière la relation de confiance dont Gordon Osbaldeston dit qu'il est essentiel de la préserver. Si, dans le cas du Canada, l'avis du sous-ministre est finalement négligé, il a l'option de démissionner plutôt que d'exécuter la décision du ministre.

Bien entendu, le système canadien fonctionne également en sens inverse. Rien n'empêche un ministre mécontent, pour quelque raison que ce soit, du travail de son sous-ministre de saisir le Premier ministre ou le greffier du Conseil privé. C'est le Premier ministre qui nomme et le ministre et le sous-ministre et il est parfaitement approprié qu'il soit l'arbitre ultime.

10 Conclusion

Il importe que les choses soient claires : le gouvernement est responsable de l'exercice du pouvoir exécutif au Canada et a l'obligation de rendre compte à la Chambre des communes. Le rôle de la Chambre des communes est d'obliger le gouvernement à rendre compte de son administration, mais non pas d'administrer elle-même.

Tant au Royaume-Uni qu'au Canada, les secrétaires permanents/agents comptables et sous-ministres ont l'obligation de s'expliquer devant les comités parlementaires, mais sans leur devoir de comptes (même pas concernant les responsabilités financières qui leur ont été conférées directement par voie législative). Il existe une aberration apparente au Royaume-Uni : la publication d'un rapport de l'agent comptable sur les raisons pour lesquelles conseil a été donné à un ministre de ne pas agir d'une manière contraire à l'intégrité ou à la régularité n'est pas destinée à rendre responsable cet agent comptable, mais plutôt à

déterminer si le ministre était pleinement informé des considérations pertinentes au moment de prendre sa décision.

L'agent comptable britannique évolue dans un milieu très différent de celui du Canada : le Comité des comptes publics britannique jouit d'une composition très stable et travaille de façon non partisane, et il cherche à cerner les problèmes plutôt qu'à distribuer des blâmes; au contraire, le Comité canadien voit sa composition changer fréquemment, il est hautement partisan et semble souvent désireux de désigner des fautifs. Au Royaume-Uni, le rapport de l'agent comptable ne fait que consigner l'avis donné, une fois la décision prise et les dégâts commis; la pratique canadienne consistant à demander l'intervention du greffier du Conseil privé ou du Premier ministre peut potentiellement bloquer une mesure et prévenir les dommages.

L'adoption au Canada de l'institution britannique de l'agent comptable paraît problématique. Tout d'abord, elle exigerait l'abolition de la pratique canadienne actuelle qui permet au sous-ministre de demander au greffier du Conseil privé ou au Premier ministre d'intervenir et, peut-être, de prévenir une irrégularité. Car autrement, si le sous-ministre ne parvenait pas à convaincre le ministre de se désister et déposait un rapport *ex post facto* auprès du vérificateur général, faudrait-il en conclure qu'il a échoué aussi auprès du greffier du Conseil privé et peut-être même du Premier ministre? Si les deux systèmes fonctionnaient en tandem, il y aurait une confusion énorme — et inacceptable — quant aux rôles respectifs, au secret des délibérations du Cabinet et au fonctionnement de notre gouvernement de cabinet; mais comment s'y prendrait-on pour « abolir » une procédure qui, si son existence est publiquement admise, est de la nature d'une convention informelle et non sujette à examen public? En outre, l'adoption au Canada de l'agent comptable sans une réforme complète de l'environnement dans lequel fonctionne le Comité des comptes publics (composition instable et comportement hautement partisan) reviendrait à n'adopter que la

moitié des mécanismes institutionnels britanniques et soulèverait des problèmes (particulièrement si un comité partisan exploitait le rapport d'un agent comptable pour envenimer ses relations avec le ministre). Il semble peu probable que le climat dans lequel le Comité canadien fonctionne change radicalement dans un proche avenir.

Tout compte fait, nous ne recommandons pas de reproduire au Canada l'institution britannique de l'agent comptable.

On peut tirer un bilan globalement positif sur le fonctionnement du système canadien de gouvernement et de reddition de comptes au cours du dernier demi-siècle. Il a connu des défaillances occasionnelles, la plus fragrante dans le cas du Programme de commandites et des activités publicitaires. Il se peut que des facteurs humains aient été en jeu : la croyance que les demandes du pouvoir politique doivent être exécutées sans poser de questions, l'hésitation à parler vrai à l'autorité, la négligence, le manque de respect pour la chaîne hiérarchique de commandement dans la fonction publique et une conscience insuffisante de la primauté des valeurs et de l'éthique dans le système de gouvernement canadien. Dans de telles conditions, rien ne permet de penser que l'existence d'agents comptables dans l'administration fédérale aurait produit un résultat différent.

Une réponse utile et urgente serait de veiller, d'une part, à ce que les ministres, au moment de leur nomination, ainsi que leurs collaborateurs exempts, soient dûment informés des rôles et responsabilités respectifs des acteurs politiques et professionnels et de la nécessité de respecter le rôle de passerelle entre eux que joue le sous-ministre, ainsi que de l'impératif de l'intégrité, de la régularité et de l'optimisation des ressources publiques et de la primauté des valeurs et de l'éthique dans le fonctionnement du système canadien de gouvernement parlementaire responsable. D'autre part, il faudrait inculquer aux sous-ministres (dans les objectifs de rendement qui leur sont fixés) et aux gestionnaires de

la fonction publique, au moyen de directives, de cours ou stages de formation, la primauté des valeurs et de l'éthique dans le fonctionnement du système canadien de gouvernement parlementaire responsable, la nécessité de dire la vérité à l'autorité et l'importance de l'intégrité, de la régularité et de l'optimisation des ressources dans la gestion des finances publiques; ces aspects devraient devenir les éléments clés du Programme de gestion du rendement des sous-ministres et de l'évaluation du rendement des cadres de la fonction publique.

En dernière analyse, les fonctionnaires ont l'obligation de s'expliquer devant les comités parlementaires, mais ils doivent des comptes pour l'exercice de leurs responsabilités à leurs supérieurs et le sous-ministre est comptable au ministre. Le ministre est responsable du ministère et comptable à la Chambre des communes de l'exercice de cette responsabilité. S'il n'est pas raisonnable de penser que le ministre était informé d'une mesure inacceptable (ou absence de mesure) prise par des fonctionnaires, il doit ordonner sans délai des mesures correctrices : ainsi, en bout de chaîne, la responsabilité (et potentiellement le blâme) appartient au ministre et les sanctions pour manquement sont politiques et publiques. Lorsqu'un comportement inacceptable d'un fonctionnaire est mis à jour, sont alors imposées au niveau administratif des sanctions qui restent normalement confidentielles.

Notes en fin de texte

[1] L'auteur a été professeur de sciences politiques à l'Université d'Ottawa de 1967 à 1975, directeur fondateur du Programme de stages parlementaires à la Chambre des communes du Canada, de 1969 à 1975, et conseiller constitutionnel au Bureau du Conseil privé de 1975 à 2001. Lorsque des citations sont utilisées dans la présente, l'auteur a pris sur lui d'uniformiser l'orthographe, l'emploi des majuscules et l'absence d'acronymes avec le restant du texte.

[2] R. MacGregor Dawson, *The Government of Canada* (Toronto : University of Toronto Press, 1964), p. 18-19.

[3] D.L. Keir, *The Constitutional History of Modern Britain Since 1485* (Londres : Adam and Charles Black, 1961), p. 487-490.

[4] Christopher Moore, *1867 — How the Fathers Made a Deal* (Toronto : McClelland & Stewart, 1997), p. 7.

[5] James Ross Hurley, *La modification de la Constitution du Canada* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1996), p. 14.

[6] Dawson, *op. cit.*, p. 273.

[7] Peter Aucoin, « Independent Foundations, Public Money and Public Accountability: Whither Ministerial Responsibility as Democratic Governance? », *Administration publique du Canada*, printemps 2003, volume 46, n° 1, p. 24.

[8] Donald Savoie, « Searching for Accountability in a Government Without Boundaries », *Administration publique du Canada*, printemps 2004, volume 47, n° 1, p. 20.

[9] *Ibidem*, p. 12.

[10] James Ross Hurley, « Le parlementarisme canadien et le fédéralisme exécutif » dans Manon Tremblay et coll. (sous la dir. de), *Le parlementarisme canadien* (Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2000), p. 309.

[11] John C. Tait, c.r., président, *De solides assises : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique* (Ottawa : Centre canadien de gestion, 2000), p. 29.

[12] Voir les échanges entre Donald J. Savoie et Sandford Borins dans *Administration publique du Canada*, printemps 1995, volume 38, n° 1, p. 112-138.

[13] *Ibidem*, p. 118.

[14] Paul Thomas, « Ministerial Responsibility and Administrative Accountability », dans Mohamed Charih et Arthur Daniels, *New Public Management and Public Administration in Canada* (Toronto : Institut d'administration publique du Canada, 1997), p. 143.

[15] Peter Aucoin, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective* (Montréal : Institut de recherches en politiques publiques, 1995), p. 217.

[16] Bureau du Conseil privé, *La responsabilité constitutionnelle* (Ottawa : Ministère des Approvisionnements et Services), p. 3.

[17] *Loc. cit.*

[18] Canada, *Guide du sous-ministre* (Ottawa : Bureau du Conseil privé, 2003), p. 1.

[19] *Ibidem*, p. 3.

[20] Canada, *Gouverner de façon responsable* (Ottawa : Bureau du Conseil privé, 2004), 3.

[21] *Loc. cit.*

[31] Tait, *op. cit.*, p. 9.

[32] *Loc. cit.*

[33] Gordon Robertson. *The Changing Role of the Privy Council Office* (Ottawa : Information Canada, 1971), p. 20.

[34] Arthur Kroeger. Témoignage devant le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, 21 février 2005, p. 13-14.

[35] Gordon Osbaldeston. « Job Description for DMs », dans *Policy Options/Politiques*, January/janvier 1988, p. 33. Voir aussi Gordon F. Osbaldeston. *Keeping Deputy Ministers Accountable* (Toronto : McGraw-Hill Ryerson, 1989).

[36] Arthur Kroeger. « Statement Provided to the Public Accounts Committee of the House of Commons », 21 février 2005, p. 2.

[37] Tait, *op. cit.*, p. 11.

[38] Kroeger. « Statement », p. 2.

[39] Kroeger. Témoignage, p. 15.

[40] On trouvera à l'adresse suivante la description du rôle et des responsabilités de l'agent comptable : http://www.government-accounting.gov.uk/current/content/ga_04_1.htm (et _04_4.htm).

[41] *Ibidem*, 4.htm, par. 16.

[42] *Ibidem*, par. 17.

[43] *Ibidem*, par. 30.

[44] C.E.S. Franks. « Responsibility and Accountability: the Accounting Officer Approach », présentation au Comité sénatorial des finances nationales, 7 juin 2005, p. 8.

[45] Le très honorable lord Newton of Braintree, président. *The Challenge for Parliament: Making Government Accountable* (Londres : Vacher Dod Publishing Limited, 2001) : voir p. 118-120, par exemple.

[46] *Ibidem*, p. 10.

[47] *Ibidem*, p. 65.

[48] J. R. Mitchell. « Reply to C.E.S. Franks », *Administration publique canadienne*, hiver 1997, volume 40, n° 4, p. 653-567.

[49] C.E.S. Franks. « Accountability to Parliament for Financial Matters in the British System », 8 décembre 2004.

[50] *Ibidem*, p. 21.

[51] *Ibidem*, p. 20-21.

Bibliographie

Peter Aucoin. *The New Public Management in Comparative Perspective* (Montréal : Institut de recherches en politiques publiques, 1995).

Sanford Borins. « The New Public Management is Here to Stay » et « A Last Word », *Administration publique du Canada*, printemps 1995, volume 38, n° 1.

Jacques Bourgault et coll. (sous la dir. de). *Administration publique et management public : expériences canadiennes* (Sainte-Foy : Les Publications du Québec, 1997).

Bureau du Conseil privé. *La responsabilité constitutionnelle* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services, 1993).

Canada. *Gouverner de façon responsable* (Ottawa : Bureau du Conseil privé, 2004).

Canada. *Guide du sous-ministre* (Ottawa : Bureau du Conseil privé, 2003).

Mohamed Charih et Arthur Daniels. *New Public Management and Public Administration in Canada* (Toronto : Institut d'administration publique du Canada, 1997).

Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité. *Rapport final* (Hull : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1979).

Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement. *Volume 1 : L'administration de la fonction publique* (Ottawa : Imprimerie de la Reine, 1962).

R. MacGregor Dawson. *The Government of Canada* (Toronto : University of Toronto Press, 1964).

C.E.S. Franks. « Accountability to Parliament for Financial Matters in the British System », 8 décembre 2004, non publié.

C.E.S. Franks. « Not Anonymous: Ministerial Accountability and the British Accounting Officers », *Administration publique du Canada*, hiver 1997, volume 40, n° 4, p. 626-652.

C.E.S. Franks. « Responsibility, Accountability, and the Sponsorship Affair », Mémoire au Comité des comptes publics, mai 2004.

C.E.S. Franks. « Responsibility and Accountability: the Accounting Officer Approach », Mémoire au Comité sénatorial des finances nationales, 7 juin 2005.

D.L. Keir. *The Constitutional History of Modern Britain since 1485* (Londres : Adam and Charles Black, 1961).

Arthur Kroeger. « Statement Provided to the Public Accounts Committee of the House of Commons », 21 février 2005.

Arthur Kroeger. « Témoignage devant le Comité permanent des comptes publics », 21 février 2005.

James Ross Hurley. *La modification de la Constitution du Canada* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1996).

Geoffrey Marshall (sous la dir. de). *Ministerial Responsibility* (Oxford : Oxford University Press, 1989).

J. R. Mitchell. « Reply to C.E.S. Franks », *Administration publique du Canada*, hiver 1997, volume 40, n° 4, p. 653-657.

Christopher Moore. *1867 — How the Fathers Made a Deal* (Toronto : McClelland & Stewart, 1997).

Le très honorable Newton of Braintree. *The Challenge for Parliament : Making Government Accountable* (Londres : Vacher Dod Publishing Limited, 2001).

Gordon Osbaldeston. « Dear Minister », *Policy Options Politiques*, juin 1988.

Gordon Osbaldeston. « Job Description for DMs », *Policy Options Politiques*, janvier 1988.

Gordon F. Osbaldeston. *Keeping Deputy Ministers Accountable* (Toronto : McGraw-Hill Ryerson, 1989).

Gordon Robertson. *The Changing Role of the Privy Council Office* (Ottawa : Information Canada, 1971).

Donald J. Savoie. « Searching for Accountability in a Government Without Boundaries », *Administration publique du Canada*, printemps 2004, volume 47, n° 1.

Donald J. Savoie. « What is Wrong with the New Public Management? » et « Just Another Voice from the Pulpit », *Administration publique du Canada*, printemps 1995, volume 38, n° 1.

John C. Tait, c.r., président. *De solides assises : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique* (Ottawa : Centre canadien de gestion, 2000).

Manon Tremblay et coll. (sous la dir. de). *Le parlementarisme canadien* (Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2000).

www.government-accounting.gov.uk/current/content/ga_04_1.htm (and_04_4.htm).

LES RESPONSABILITÉS ET OBLIGATIONS REDDITIONNELLES RESPECTIVES DES MINISTRES ET DES FONCTIONNAIRES : UNE ÉTUDE DU SYSTÈME BRITANNIQUE D'AGENT COMPTABLE ET DE SON APPLICABILITÉ AU CANADA

C.E.S. (Ned) Franks

1 Le système britannique d'agent comptable

1.1

Les agents comptables britanniques

La Grande-Bretagne compte des agents comptables depuis 1872, année où le Trésor a conclu que les « chefs permanents » (l'équivalent des sous-

ministres au Canada) des ministères, plutôt que les ministres « temporaires », devraient signer les comptes du gouvernement, comme l'exigeait la *Exchequer and Audit Act* de 1866. Cela est resté le seul fondement légal de l'institution britannique de l'agent comptable jusqu'en 2002. La *Government Resources and Accounts Act*, cette année-là, a imposé au Trésor de désigner un agent comptable pour chaque crédit du budget des dépenses, cet agent étant chargé d'établir les comptes et de les transmettre au contrôleur-vérificateur général.

Les agents comptables occupent un rôle de premier plan dans le système de contrôle financier britannique. Ils détiennent la responsabilité en propre et comparaissent à ce titre devant le Comité des comptes publics. Bien que ce dernier puisse convoquer aussi des ministres à comparaître, il ne le fait normalement pas. C'est aux agents comptables qu'il a affaire et la majeure partie de son travail, depuis que les secrétaires permanents ont été désignés agents comptables en 1872, a consisté à définir et à renforcer leurs attributions à titre de fonctionnaires les plus haut placés responsables de la bonne conduite de l'administration financière.

1.1.1 Les rôles et les responsabilités des agents comptables

Le Trésor britannique décrit les responsabilités et devoirs des agents comptables en des termes impressionnants :

> [Traduction]
>
> La désignation du chef permanent d'un ministère comme son agent comptable principal reflète le fait que, en dessous du ministre, c'est lui qui est personnellement responsable de l'organisation d'ensemble, de la gestion et de la dotation du ministère, ainsi que des procédures applicables à l'échelle du ministère, le cas échéant, aux affaires financières et autres. Le chef permanent doit veiller à ce que la gestion financière dans tout le ministère soit de la plus haute qualité, que les procédures et systèmes financiers favorisent la conduite efficace et économique des affaires et garantissent la

> probité et la régularité financière dans tous les services, et que les considérations financières soient pleinement prises en compte aux fins des décisions sur les orientations…
>
> L'essence du rôle de l'agent comptable est d'assumer la responsabilité personnelle de l'intégrité et de la régularité des finances publiques dont il répond, de la tenue de comptes adéquate, d'une administration prudente et économique, de l'absence de gaspillages et d'extravagances et de l'utilisation optimale de toutes les ressources disponibles[1].

En exécution de cette responsabilité personnelle, l'agent comptable doit « signer les comptes… qui lui sont assignés et, ce faisant, se porter personnellement garant de leur présentation conforme aux prescriptions de la loi et du Trésor ». L'agent comptable doit aussi « veiller à ce que les procédures financières voulues soient suivies », que les fonds publics fassent l'objet « d'une gestion intègre et de qualité » et que les projets de dépenses soient évalués dans la perspective de l'optimisation des ressources conformément aux principes énoncés par le Trésor. Le cas échéant, ces considérations doivent être portées à l'attention des ministres (citation extraite du paragraphe 7). Les agents comptables possèdent également « la responsabilité particulière de veiller au respect des exigences parlementaires relatives au contrôle des dépenses. Une contrainte fondamentale est que les fonds ne soient utilisés que pour les fins et selon les montants autorisés par le Parlement » (par. 13). Les responsabilités s'articulent autour de trois axes : la régularité, la probité et l'optimisation des ressources.

Les agents comptables britanniques comparaissent devant le Comité des comptes publics à titre de détenteurs d'une responsabilité propre. Leur responsabilité est personnelle et ne peut être déléguée : « Dans la pratique, l'agent comptable délègue largement ses pouvoirs, mais ne peut pour autant se dérober à la responsabilité » (par. 28).

1.1.2 La régularité, la probité et l'optimisation des ressources

Les responsabilités des agents comptables, les vérifications du contrôleur-vérificateur général britannique et le travail du Comité des comptes publics sont centrés sur les notions de régularité, de probité et d'optimisation des ressources en matière de gestion financière. Le Comité s'intéresse depuis le XIX[e] siècle à la régularité et à la probité, tandis que l'optimisation des ressources est une considération plus récente et encore en évolution.

> La *régularité*, selon le Trésor, « concerne le respect des autorisations appropriées ». [Traduction] . . . Elle requiert que tous les postes de dépenses et de recettes soient administrés conformément à la législation qui les autorise, à tout pouvoir délégué et aux règles de comptabilité gouvernementale[2].

Les dépenses doivent respecter la lettre et l'esprit de la loi habilitante. Elles ne doivent pas déborder du cadre du « crédit » correspondant et doivent respecter les règlements d'application de la loi habilitante. La régularité est donc une simple affaire de respect des règles. La probité est une notion plus complexe et moins facilement cernable que la régularité :

> [Traduction]
>
> Tandis que la régularité est une affaire de respect des autorisations appropriées, la probité va plus loin et vise davantage les normes de conduite, de comportement et de gouvernance. Elle est une affaire d'équité et d'intégrité et couvre des aspects tels que l'absence de bénéfice personnel provenant des affaires publiques, l'impartialité des nominations de personnel, la libre concurrence en matière de passation des marchés et l'absence de gaspillage et d'extravagance[3].

La probité englobe « non seulement la rectitude financière, mais aussi le sens des valeurs et des comportements appropriés dans le secteur public ».

Le Trésor reconnaît qu'il n'est pas facile de définir clairement les comportements « probes » que requiert la norme de probité. Pour aider les agents comptables à déterminer si une ligne de conduite donnée répond à cette norme, le Trésor suggère qu'elle doit répondre aux critères suivants :

- elle respecte les règles et est assortie des autorisations requises;
- elle met en place et suit des procédures claires;
- elle résout tout conflit d'intérêts;
- elle n'utilise pas de fonds publics pour un bénéfice privé;
- elle est impartiale;
- elle est documentée;
- elle est transparente — résiste à l'examen[4].

Le Trésor ajoute que s'il subsiste un point d'interrogation après l'analyse précédente, il reste à appliquer un critère prépondérant : *Pourrais-je défendre cette action de manière satisfaisante devant le Comité des comptes publics?*

Et puisque la « reddition de comptes au Parlement fait partie d'une obligation redditionnelle plus large, la question peut être posée en des termes encore plus simples » : *Pourrais-je défendre cette action de manière satisfaisante aux yeux du public?*

Le Trésor et le Comité des comptes publics attendent des agents comptables et des autres administrateurs financiers qu'ils aient le sens de la probité. Il ne suffit pas de suivre la lettre des règlements et lois, bien que cela soit essentiel pour satisfaire à la norme de la régularité. Mais la probité exige quelque chose de plus : l'engagement envers des normes éthiques et la volonté d'être le gardien prudent des deniers publics.

L'optimisation des ressources, selon le *National Audit Office*, met en jeu trois critères :

- l'économie : minimiser le coût des ressources consommées ou requises — dépenser moins;
- l'efficience : la relation entre la production de biens ou services et les ressources mises en œuvre pour les produire — savoir bien dépenser;
- l'efficacité : la relation entre le résultat recherché et le résultat obtenu des dépenses publiques — savoir dépenser sagement[5].

Le Trésor reconnaît que les enjeux de l'optimisation des ressources sont moins clairs que ceux de la régularité et de la probité. Le *Value for Money Assessment Guidance* du Trésor consacre ses 41 pages à une partie seulement du problème : « l'évaluation de l'optimisation des ressources dans le cas des projets d'investissement financés en vertu de la *Private Finance Initiative* »[6]. L'optimisation des ressources peut exiger que l'on détermine « la combinaison optimale du coût sur la durée de vie et de la qualité (ou de l'adéquation à l'objectif) pour satisfaire le besoin de l'usager et ne consiste pas toujours à choisir la soumission la moins chère. Les choix ne doivent pas répondre au souci de présenter un bilan particulier »[7].

Les vérifications d'optimisation des ressources en Grande-Bretagne ne s'enquièrent pas du bien-fondé des politiques. La *National Audit Act* de 1983 interdit expressément au contrôleur-vérificateur général de mettre celui-ci en question. Les audits d'optimisation des ressources se penchent sur le souci de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité avec lequel les organismes ont déployé leurs ressources pour s'acquitter de leurs fonctions[8].

1.1.3 Les agents comptables des initiatives horizontales (conjointes)

Le gouvernement britannique a embrassé l'administration « holistique », convaincu que « nombre des problèmes les plus enracinés et les plus

intraitables qui se posent à l'administration moderne — tels que, par exemple, la criminalité, l'exclusion sociale et la fracture entre les collectivités — transcendent le découpage traditionnel des compétences des ministères de Whitehall. Il exige, par conséquent, une action coordonnée de plusieurs ministères, de l'administration centrale, des autorités locales et autres organismes locaux »[9]. Une section spéciale a été mise sur pied au sein du *Cabinet Office* pour assurer cette coordination.

Le Trésor a répondu aux problèmes spécifiques de reddition de comptes que présentent les activités conjointes en exigeant qu'un agent comptable au moins, et parfois plusieurs, soient désignés pour chaque initiative horizontale. L'agent comptable principal, soit le secrétaire permanent, doit veiller à ce que les agents comptables appropriés soient nommés :

> [Traduction]
>
> Un agent comptable peut partager avec un autre agent comptable la responsabilité d'un service conjoint ou de la réalisation d'un objectif qui dépend du travail de services distincts. De même, un agent supérieur pourrait faire office d'agent comptable supplémentaire, tant au sein de son ministère d'origine qu'au sein d'un ou plusieurs autres ministères pour cette fin. La délimitation des responsabilités dans tous ces cas doit être établie de manière à favoriser la prestation efficace du service et être clairement définie avec des termes qui alignent l'obligation redditionnelle sur la responsabilité, de façon à bien préciser de quoi chaque agent comptable ou agent comptable supplémentaire est responsable et comptable. Il sera habituellement bon de consigner ces arrangements dans un protocole d'entente conclu entre les ministères intéressés[10].

Ces prescriptions du Conseil du Trésor sont flexibles, comme il se doit vu les diverses formes de collaboration entre ministères, paliers de

gouvernement et organismes publics que peut exiger un programme conjoint. Néanmoins, l'essentiel, c'est que des agents comptables soient désignés pour les activités horizontales, comme pour les autres, et que ces agents soient tenus d'assurer la régularité, la probité et l'optimisation des ressources comme s'il s'agissait d'un programme et des fonds de leur propre ministère.

1.1.4 La variété et le nombre d'agents comptables britanniques

Face à la complexité et à l'envergure croissante de l'administration d'État, le nombre et la variété d'agents comptables britanniques a augmenté. Les secrétaires permanents restent les principaux agents comptables ministériels, mais un ministère peut en compter beaucoup plus. Il existe plusieurs variétés de ces agents comptables supplémentaires. Dans l'administration du Royaume-Uni, 25 fonctionnaires ayant le rang de secrétaire permanent et 15 ayant le rang de secrétaire permanent adjoint sont désignés comme agents comptables par le Trésor. Ce dernier désigne également quelques fonctionnaires en dessous du rang de secrétaire permanent, ou portant d'autres titres, comme agent comptable pour des éléments particuliers des comptes de ressources d'un ministère. À l'heure actuelle, un total de 70 agents comptables ministériels ont été nommés par le Trésor.

La nécessité d'un si grand nombre d'agents comptables, par rapport à celui des secrétaires permanents, s'explique par la structure des ministères modernes. Nombre d'entre eux sont davantage un empire administratif qu'une organisation hiérarchique homogène. Les segments distincts peuvent nécessiter leur propre agent comptable.

Les secrétaires permanents britanniques nomment une trentaine d'agents comptables supplémentaires pour certains crédits de leur ministère. Ces agents comptables assument habituellement ces responsabilités en sus d'autres obligations redditionnelles en matière

financière. La Grande-Bretagne possède également 87 agences exécutives (l'équivalent des organismes de services spéciaux au Canada), chacune dotée de son propre agent comptable. Soixante-cinq agents comptables d'agences exécutives sont désignés par le secrétaire permanent du ministère de tutelle, les 22 restants l'étant par le Trésor. Lorsqu'une agence est dotée de son propre *Request for Funds* (RfR), l'équivalent d'un « crédit » au Canada, ou constitue un « *trading fund* » (c'est-à-dire qui couvre ses frais au moyen de ses revenus et ne bénéficie pas d'un crédit parlementaire), le Trésor nomme le premier dirigeant comme agent comptable de la façon normale. Mais « lorsqu'une agence reste intégrée à un ministère et est financée à partir d'une rubrique secondaire du budget des dépenses ministérielles, il incombe à l'agent comptable principal de désigner le premier dirigeant de l'agence comme agent comptable »[11]. En outre, il existe environ 210 organismes publics non ministériels (OPNM) ayant un agent comptable désigné par le ministère de tutelle. Tous ces agents comptables ont à répondre au Comité des comptes publics.

Les grandes industries nationalisées et les grosses sociétés d'État ne sont pas vérifiées par le *National Audit Office* et n'ont pas d'agent comptable. Ces exceptions comprennent la BBC, les Postes, la Banque d'Angleterre et quelques autres entités analogues. Leurs résultats sont examinés par les comités parlementaires spécialisés de la Chambre des communes qui couvrent les divers ministères, mais non par le Comité des comptes publics.

Une particularité supplémentaire de cette structure d'agent comptable concerne les petits organismes tels que les hôpitaux et autres entités relevant du *National Health Service* dont les comptes sont vérifiés par le *National Audit Office*. Ces nombreuses agences ont des « agents responsables », qui peuvent eux aussi être amenés à comparaître devant le Comité des comptes publics.

1.1.5 Les secrétaires permanents

Les agents comptables du rang le plus élevé, parmi l'important groupe décrit dans la section précédente, sont les secrétaires permanents britanniques. Cette prééminence mérite que l'on s'intéresse de plus près à leur cheminement de carrière dans la fonction publique et en tant que secrétaire permanent. Le déroulement de leur carrière diffère sensiblement de celui de leurs homologues, les sous-ministres. Au cours de la période de 1979-1994 :

- Les secrétaires permanents avaient normalement de 25 à 30 années d'ancienneté dans la fonction publique avant d'accéder à ce rang.
- Les trois quarts étaient âgés de 50 ans ou plus au moment de leur promotion au niveau de secrétaire permanent.
- La durée normale du mandat d'un secrétaire permanent dans un même ministère était de trois à six ans. Soixante-trois pour cent d'entre eux occupaient leur poste dans le même ministère depuis plus de trois ans et 21 p. 100 depuis plus de cinq ans.
- La moitié des secrétaires permanents nommés étaient issus du même ministère. La plupart des secrétaires permanents avaient une expérience antérieure au sein de ce ministère.
- La promotion au rang de secrétaire permanent couronne habituellement une longue carrière dans la fonction publique, ce poste étant le dernier occupé avant le départ à la retraite, bien qu'une minorité occupe successivement deux postes ou plus au niveau de secrétaire permanent[17].

Le temps passé dans un même poste de secrétaire permanent a une conséquence importante sur le rôle des agents comptables : normalement, ils restent en fonction assez longtemps pour défendre devant le Comité des comptes publics les mesures qu'ils ont eux-mêmes prises. En Grande-Bretagne comme au Canada, c'est le titulaire

actuel du poste, et non ses prédécesseurs, qui répond devant le Comité des comptes publics. Le Trésor dit que, par convention, l'agent comptable en exercice « ne refuse pas de répondre aux questions portant sur une période antérieure à sa prise de fonctions; on s'attend à ce que le Comité, dans un tel cas, ne mette pas en jeu la responsabilité personnelle du titulaire »[13].

Peter Barberis estime qu'il faut compter trois ans avant qu'un nouveau secrétaire permanent devienne entièrement fonctionnel, encore que ce délai puisse être considérablement réduit si l'intéressé a une expérience antérieure du ministère et surtout, comme c'est le cas la moitié du temps, s'il travaillait dans ce même ministère avant d'être promu au rang de secrétaire permanent. Il trace « une ligne de démarcation grossière » délimitant « une efficacité minimale » à « cinq années d'ancienneté et à un mandat de cinq ans » comme secrétaire permanent d'un ministère. Les premiers dirigeants et agents comptables des agences exécutives sont normalement nommés pour un mandat de cinq ans.

Le gouvernement britannique indique que la première et principale obligation d'un fonctionnaire est envers le ministre en charge du ministère concerné. Barberis se demande s'il n'y a pas « une obséquiosité excessive chez les hauts fonctionnaires » et fait remarquer « la croyance répandue que si les hauts fonctionnaires ont eu à se justifier de quelque chose ces dernières années, c'est d'un désir excessif de plaire à leur ministre »[14]. Peter Barberis passe en revue d'autres « allégeances » (le terme canadien équivalent est « obligations redditionnelles multiples ») des secrétaires permanents qui atténuent ce devoir de loyauté envers les ministres. L'une est une allégeance spécifique au Parlement, du point de vue de la régularité, de la rentabilité et de l'efficience et efficacité des dépenses. À cet égard, « le secrétaire permanent, à titre d'agent comptable, a le pouvoir formel de déposer un avis dissident » sur une décision ministérielle. Lorsqu'il s'agit de probité financière, les secrétaires permanents peuvent s'opposer aux ministres et le font effectivement.

Une autre allégeance est envers le gouvernement en place. Cette longue tradition est formellement décrite dans le *Civil Service Code* de 1999 :

> [Traduction]
>
> - Le rôle constitutionnel et pratique du Service public consiste à aider, avec intégrité, honnêteté, impartialité et objectivité, le gouvernement dûment constitué du Royaume-Uni, l'Exécutif écossais ou l'Assemblée nationale du Pays de Galles constitués conformément aux *Scotland and Government of Wales Acts* de 1998, et quelle que soit leur couleur politique, à formuler leurs politiques, à exécuter leurs décisions et à administrer les services publics dont ils sont responsables.
>
> - Les fonctionnaires sont des serviteurs de la Couronne. Du point de vue constitutionnel, toutes les administrations font partie de la Couronne et, sous réserve des dispositions du présent Code, les fonctionnaires doivent allégeance aux administrations qu'ils servent.

Le service du ministre est mentionné seulement plusieurs paragraphes plus loin dans le Code, à côté de l'obligation d'agir d'une manière qui ne nuise pas à la faculté du fonctionnaire de servir les gouvernements futurs de couleur politique différente.

En Grande-Bretagne, d'aucuns argüent que les secrétaires permanents doivent allégeance au Premier ministre, par l'intermédiaire du chef de la fonction publique, mais ils ne rencontrent guère d'écho. Plus répandue, en revanche, est la croyance que « les fonctionnaires, les secrétaires permanents en particulier, devraient avoir, sinon une allégeance formelle supérieure [envers la Couronne ou la nation], du moins pour pierre de touche un ensemble d'idéaux supérieurs » (Barberis, p. 227). Les secrétaires permanents britanniques ne forment peut-être pas, comme le prétend Peter Hennessy, un « collège de cardinaux », mais tout indique que, par rapport à leurs homologues canadiens, ils consacrent plus de temps aux affaires ministérielles, ont une relation de plus longue date avec leur ministère, assument une plus

grande responsabilité et obligation redditionnelle à l'égard de leur ministère et de l'administration de celui-ci, et considèrent le Parlement comme l'une des principales tribunes de leur reddition de comptes.

1.2
Les directives ministérielles : le mécanisme de désaveu des agents comptables britanniques

La Grande-Bretagne a instauré des procédures qui permettent à un ministre de passer outre à l'avis d'un agent comptable lorsque ce dernier élève une objection contre une mesure qu'il propose. Ces décisions contraires portent le nom de « directives ministérielles ». Les procédures applicables aux directives ministérielles font en sorte que la responsabilité personnelle et l'obligation redditionnelle des agents comptables envers le Comité des comptes publics ne violent pas le principe de la responsabilité ministérielle, et ce, bien que les agents comptables possèdent aussi des responsabilités en propre. L'interprétation décisive du gouvernement britannique de la responsabilité constitutionnelle reconnaît l'importance de cette préservation de la responsabilité ministérielle :

> [Traduction]
>
> Le secrétaire permanent d'un ministère témoignant devant le Comité des comptes publics le fait au titre de ses devoirs et responsabilités d'agent comptable, tels que définis dans le mémorandum du Trésor intitulé *The Responsibilities of an Accounting Officer*, mais sans que soient diminuées pour autant la responsabilité et l'obligation redditionnelle du ministre envers le Parlement vis-à-vis des politiques, des actions et de la conduite de son ministère[13].

1.2.1 Le mécanisme des directives ministérielles

Le Trésor décrit ainsi, dans le document *Responsibilities of an Accounting Officer*, le processus formel que doivent suivre les « directives ministérielles » :

[Traduction]

Si le ministre en charge d'un ministère envisage une mesure comportant une transaction que l'agent comptable juge contraire aux exigences de la probité et de la régularité (notamment, le cas échéant, la nécessité d'une autorisation du Trésor), l'agent comptable doit énoncer par écrit ses objections, les raisons motivant ses objections et son obligation de notifier le contrôleur-vérificateur général en cas de rejet de son avis. Si le ministre persiste, l'agent comptable doit demander une instruction écrite d'exécuter la mesure en question. Ayant reçu cette instruction, il doit s'exécuter, mais informer le Trésor de l'affaire et transmettre la documentation au contrôleur-vérificateur général dans les meilleurs délais. Dès lors que cette procédure est suivie, on peut s'attendre à ce que le Comité des comptes publics reconnaisse que l'agent comptable n'assume pas la responsabilité personnelle de la transaction. (par. 16)

Si la mesure envisagée cause un problème non pas de probité ou de régularité mais en rapport avec les responsabilités plus larges de l'agent comptable sur le plan de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité décrites au paragraphe 6, l'agent comptable a le devoir de porter les facteurs pertinents à l'attention de son ministre et de formuler le conseil qu'il juge approprié. Ces facteurs peuvent comprendre une évaluation des risques associés à la mesure proposée et les conséquences pour l'optimisation des ressources si un ou plusieurs de ces risques se matérialisaient. Si l'avis de l'agent comptable est écarté et si la proposition en est une qu'il ne pense pas pouvoir défendre devant le Comité des comptes publics comme représentant une utilisation optimale des ressources, il doit demander une instruction écrite avant d'exécuter la mesure. Il voudra sans doute mentionner à cet égard la possibilité d'une enquête du Comité. Il doit ensuite suivre l'instruction, mais informer le Trésor et communiquer la demande d'instruction et l'instruction elle-même

> au contrôleur-vérificateur général dans les meilleurs délais, comme dans les cas où la probité ou la régularité sont en jeu. (par. 17)

On sait ainsi, sans aucun doute possible, à qui appartient la responsabilité. L'agent comptable l'assume personnellement, à moins d'être formellement désavoué par le ministre au moyen de ce processus; si le ministre désavoue l'agent comptable, alors c'est le ministre, et non plus l'agent comptable, qui est responsable et qui doit rendre les comptes.

L'agent comptable lance le processus en s'opposant à une mesure proposée par le ministre dont il estime qu'elle est contraire à la probité et à la régularité ou à l'optimisation des ressources. Le ministre et l'agent comptable passent en revue tous les facteurs pertinents avant qu'une directive ministérielle soit émise. Ces discussions entre ministre et agent comptable sont confidentielles et ne peuvent être divulguées que sur ordre du ministre. Le Trésor insiste pour que tous les facteurs pertinents soient examinés, particulièrement lorsque le désaccord porte sur l'optimisation des ressources. En effet, ces enjeux peuvent être moins clairs que lorsqu'il s'agit de régularité et de probité : « L'optimisation des ressources n'est pas le prix le moins élevé, mais plutôt la combinaison optimale du coût sur la durée de vie et de la qualité requise par l'usager »[16]. Ces dernières années, la plupart des directives ministérielles ont porté sur des questions d'optimisation des ressources et le Comité des comptes publics britannique lui aussi a consacré son temps à ces aspects.

L'agent comptable ne remet au ministre une objection écrite que si la discussion n'a pas dissuadé le ministre de mener son projet. Le ministre peut avoir de bonnes raisons de persister. Il peut passer outre à l'avis de l'agent comptable sur la base d'un principe tel que l'intérêt national, dont le ministre estime qu'il transcende en l'occurrence les règles que l'agent comptable doit observer. Une fois que le contrôleur-vérificateur général reçoit cette correspondance, il discute de la directive ministérielle avec le président du Comité des comptes publics. Puisque

la plupart des directives ministérielles sont considérées comme non litigieuses, l'affaire normalement s'arrête là, sans que le Comité lui-même ne fasse enquête. Lorsqu'une directive ministérielle est litigieuse, le Comité des comptes publics vérifie qu'il s'agit bien d'une directive et ne va pas plus loin. En effet, les décisions ministérielles ne sont pas un sujet d'enquête pour le Comité car il ne s'intéresse qu'aux agents comptables. Les ministres ne comparaissent pas devant le Comité des comptes publics britannique. Leur reddition de comptes intervient à la Chambre des communes ou bien dans les comités parlementaires qui traitent des politiques gouvernementales.

1.2.2 La préservation de la confidentialité

Les directives ministérielles sont assujetties au *Code of Access to Government Information* et à la *Freedom of Information Act*. L'information à communiquer diffère selon qu'il s'agit de décisions contraires mettant en jeu la régularité et la probité plutôt que l'optimisation des ressources. Dans les affaires plus simples de régularité et de probité, l'avis donné au ministre par l'agent comptable est transmis au Trésor et au contrôleur-vérificateur général; dans le cas des directives ministérielles mettant en jeu la notion plus floue d'optimisation des ressources, ce n'est pas le cas, à moins que le ministre n'autorise expressément l'agent comptable à le faire[17].

Quiconque espère remuer de la boue politique et mettre à jour les rouages intimes des désaccords entre le ministre et l'agent comptable donnant lieu à un désaveu seront grandement déçus par les documents rendus publics. Normalement, la correspondance est lapidaire, l'agent comptable exprimant ses objections et indiquant qu'elles concernent la régularité et probité ou l'optimisation des ressources. Le ministre répond et ordonne à l'agent comptable de s'exécuter, avançant peut-être comme raison l'intérêt national, comme dans le cas de l'achat des aéronefs Hawk (voir annexe « A »).

La confidentialité des discussions entre le ministre et l'agent comptable n'est pas violée lorsque le Comité des comptes publics fait enquête sur une décision contraire ministérielle mettant en jeu l'optimisation des ressources. Le Trésor formule la mise en garde suivante :

> [Traduction]
>
> L'agent comptable doit . . . éviter de divulguer les termes de l'avis donné au ministre ou de sa dissociation de la décision ministérielle. L'agent comptable doit être prêt, sous réserve de l'accord du ministre le cas échéant, à expliquer les raisons d'une telle décision et peut être appelé à prouver au Comité que toutes les considérations financières pertinentes ont été portées à l'attention du ministre avant que la décision n'ait été prise. Il appartiendra ensuite au Comité de poursuivre la question plus avant avec le ministre, s'il le souhaite[18].

L'affaire des avions de chasse Hawk (annexe « A ») a montré comment ce système fonctionne en pratique : le Comité des comptes publics a interrogé l'agent comptable, mais non le ministre. L'agent comptable a dit au Comité qu'il s'opposait pour des raisons d'optimisation des ressources, qu'il a été désavoué par le ministre et qu'il fera maintenant de son mieux pour exécuter la décision ministérielle, mais « le détail de son conseil au Secrétaire d'État doit rester confidentiel. C'est maintenant l'affaire du Secrétaire d'État ».

Le but du mécanisme des directives ministérielles et de la correspondance qui l'accompagne n'est pas d'expliquer en détail les raisons de l'objection ou de la décision contraire. Il s'agit simplement de consigner le fait qu'il y a eu désaveu et que donc le ministre, et non l'agent comptable, porte la responsabilité et doit répondre de la décision contraire. Le contrôleur-vérificateur général précisera dans son rapport au Comité des comptes publics que l'agent comptable a été désavoué par le ministre. Ainsi, le Comité ne demande plus de comptes à l'agent comptable. En dépit du pouvoir du Comité de convoquer des ministres à témoigner s'il le souhaite, dans la pratique, il ne le fait pas.

1.2.3 La fréquence et la nature des directives ministérielles

Les directives ministérielles sont rarement utilisées en Grande-Bretagne. Au cours des 25 dernières années, soit entre 1981 et 2005, il n'y en a eu que 37, soit moins de 1,5 par an en moyenne. Dix concernaient la régularité et la probité et 17, l'économie, l'efficience, l'efficacité et l'optimisation des ressources. Le motif des sept restantes n'a pas été indiqué, mais au moins l'une de celles-ci, l'achat par le ministre de la Défense d'avions de chasse Hawk (annexe « A »), concernait l'optimisation des ressources.

Toutes les directives ministérielles ne sont pas le résultat d'un différend entre agent comptable et ministre. Parfois, elles résolvent une situation difficile à la satisfaction tant du ministre que de l'agent comptable. Par exemple, un certain nombre de directives à la *Benefits Agency*, en 1998-1999, étaient de nature technique plutôt que le résultat d'un désaccord fondamental. L'agence a découvert qu'en raison d'une interprétation fautive d'un règlement, elle avait versé certaines prestations sans autorisation légale. Elle a conclu qu'il lui fallait recouvrer les trop-payés. Le ministère responsable de l'agence a donné pour instruction écrite à l'agent comptable de ne pas lancer les mesures de recouvrement en attendant que le gouvernement décide d'une solution à long terme. L'instruction était limitée dans le temps et a dû être renouvelée deux fois. En fin de compte, le gouvernement a promulgué un nouveau règlement qui a régularisé les versements. Le Trésor suivait de près ces discussions[19].

1.3
Le rôle du Trésor britannique

Le Parlement britannique « considère traditionnellement le Trésor comme un allié aux fins du contrôle des dépenses »[20]. Ce n'est pas là une chimère. En effet, depuis plus d'un siècle, le Comité des comptes publics, le Trésor et le contrôleur-vérificateur général poursuivent un

dialogue sur le rôle, les responsabilités et les obligations redditionnelles des agents comptables dans la perspective d'une bonne administration financière. Il en a résulté le système actuel où les fonctionnaires permanents que sont les agents comptables constituent le pivot de la responsabilité et de la reddition de comptes. Dans ce système, l'action du Trésor est bidirectionnelle : dans une direction, il a le regard tourné vers l'extérieur, soit le Parlement et le Comité des comptes publics, et dans l'autre, il ne perd pas de vue la structure administrative et les agents comptables.

Au sein du Trésor, c'est le *Treasury Officer of Accounts* qui gère les relations entre les agents comptables et le Comité des comptes publics. Il assiste aux réunions du Comité et les membres peuvent lui poser des questions[11]. L'*Officer of Accounts* participe également à la rédaction des « *Treasury Minutes* », qui représentent la réponse du gouvernement aux recommandations du Comité. Le ministère ou l'organisme concerné en rédige le premier jet « en consultation avec l'équipe du Trésor chargée des dépenses visées. Ensuite, le texte exige l'aval du *Financial Secretary*, du cabinet du Premier ministre et du cabinet du whip avant d'être publié sous forme de notes du Trésor. Ces processus sont organisés par l'équipe du *Treasury Officer of Accounts* »[12]. Une fois le texte d'une note du Trésor approuvée, le ministère informe le Cabinet du Premier ministre avant le dépôt de la note à la Chambre.

Le *Treasury Officer of Accounts* rencontre les agents comptables avant leur comparution au Comité des comptes publics pour passer en revue les questions qui y seront abordées. Il aide un nouvel agent comptable à se préparer à sa première réunion de comité et le dirige vers un organisme gouvernemental spécialisé dans la préparation des fonctionnaires à cette sorte de rencontre.

Le *Treasury Officer of Accounts* prépare une documentation pour aider et guider les agents comptables dans l'exercice de leurs fonctions. On y

trouve des documents tels que le *Guide to the Scrutiny of Public Expenditure* et *Regularity and Propriety: a Handbook*, qui a été cité plus haut et qui a été une source inestimable pour cette étude. Le *Treasury Officer of Accounts* produit des lettres de type « Cher agent comptable » qui informe et guide ces agents sur plusieurs aspects de leurs responsabilités et de leur conduite au Comité des comptes publics. Ces lettres abordent des sujets tels que la fraude dans l'administration, la réforme des prévisions budgétaires et les procédures d'affectation de crédits, le blanchiment d'argent, les normes applicables aux rapports financiers, l'obligation de fournir une information exacte au Comité des comptes publics, les responsabilités des agents comptables envers le Comité et l'impératif de témoignages exacts devant le Comité.

L'équipe du *Treasury Officer of Accounts* tient également le Cabinet du Premier ministre au courant de tous les rapports du *National Audit Office*, des travaux du Comité des comptes publics et des notes du Trésor. L'équipe assure un breffage concernant tous les rapports sur l'optimisation des ressources du *National Audit Office* et explique la portée des rapports et leurs principales conclusions.

1.4
Le Comité des comptes publics britannique

Dans son ouvrage monumental sur la fonction publique moderne de la Grande-Bretagne, Peter Hennessy qualifie le Comité des comptes publics (CCP) de « roi des comités restreints » qui, depuis Gladstone, par sa seule existence :

> [Traduction]
>
> . . . a exercé un effet purificateur sur tous les ministères. La réalisation que, le jour venu, le CCP pourrait passer à l'essoreuse le secrétaire permanent le plus aguerri, à titre d'agent comptable ministériel, concernant un certain aspect des achats, des dépenses

> et, de plus en plus, de l'optimisation des ressources, fait que toutes les comparutions devant le Comité font l'objet d'une préparation poussée au niveau le plus élevé du ministère même si, finalement, les membres se concentraient sur le menu fretin plutôt que sur les requins et baleines. Les réputations à Whitehall se faisaient et se défaisaient au CCP. Il en est toujours ainsi[71].

Cela n'a pas changé. Le Comité des comptes publics est le plus prestigieux des comités de la Chambre des communes britannique et y siéger est considéré comme très souhaitable et un honneur. Il doit ce prestige à ses accomplissements tout au long de ses plus de 125 années d'existence. Le Comité est le forum où les agents comptables doivent venir s'expliquer. Ses recommandations, dont le gouvernement accepte environ 90 p. 100, contribuent à façonner les politiques et mécanismes d'administration financière. Le Comité est le point central de la reddition de comptes dans le gouvernement britannique.

Le *Guide to the Scrutiny of Public Expenditure* du Trésor offre des conseils aux agents comptables sur la manière de se préparer à comparaître et à témoigner devant le Comité des comptes publics, tels que : « Donnez une réponse réfléchie et sans détour à la question qui vous est posée, ne cherchez pas à l'éluder ou à étirer la réponse car chaque membre dispose d'un temps limité pour poser des questions. Ne renvoyez pas à vos collègues les questions qui vous sont posées, à moins qu'ils possèdent les connaissances expertes requises pour répondre ». Une mise en garde cite les remarques faites à un témoin par le président du Comité à la fin d'une séance :

> [Traduction]
>
> Je dois vous le dire, vous avez été, au cours des trois dernières heures, le roi de l'embrouille et il ne sert à rien d'avoir une enquête parlementaire si l'on ne va nous servir que des platitudes. Ce n'est

> qu'en réponse aux toutes dernières questions que vous nous avez dit quelque chose d'intéressant, à la place de vagues généralisations et de truismes . . . Voilà mon opinion (les deux citations extraites de la page 33).

Se voir admonesté ainsi par le président du Comité des comptes publics peut sérieusement entacher le dossier d'un agent comptable.

Les agents comptables sont les principaux témoins, et même pratiquement les seuls, à comparaître devant le Comité. Le Guide indique :

> [Traduction]
>
> Le Comité attend d'un agent comptable qu'il fournisse des explications sur les préoccupations et questions portées à son attention par les rapports du contrôleur-vérificateur général. L'agent comptable aura largement délégué ses pouvoirs, mais ne peut se dérober à la responsabilité. Par convention, l'agent comptable en poste ne peut refuser de répondre aux questions portant sur des événements intervenus avant sa nomination, encore que l'on puisse s'attendre à ce que le Comité, dans une telle situation, ne tienne pas le titulaire personnellement responsable. (section 4.2)
>
> À l'occasion, le Comité invite d'anciens agents comptables à comparaître en tandem avec l'agent comptable en poste, lorsqu'il estime que le prédécesseur est le mieux placé pour expliquer les choses, surtout s'il a quitté son poste depuis peu. Le but du rappel d'ex-agents comptables est de clarifier les choses plutôt que de distribuer des blâmes. (section 4.3)

Il arrive que le Comité invite également d'autres témoins à comparaître, par exemple les représentants d'une entreprise avec laquelle

l'administration a transigé. Les ministres ne comparaissent généralement pas devant le Comité.

Le Comité compte 16 membres, choisis de manière à refléter le nombre de sièges des partis à la Chambre. Traditionnellement, le président appartient au plus gros parti d'opposition, et fréquemment, il aura été ministre dans un gouvernement antérieur. Les membres ne sont pas groupés à la table selon les lignes partisanes. Lors des réunions du Comité :

> [Traduction]
>
> Les membres sont assis autour d'une table en forme de fer à cheval, le président au centre, le contrôleur-vérificateur général et le *Treasury Officer of Accounts* de part et d'autre. Les témoins sont placés à une table droite à l'extrémité du fer à cheval; leurs adjoints peuvent s'asseoir directement en arrière d'eux. Les autres sièges à l'arrière de la salle sont destinés au public... (section 3.17)
>
> Chaque membre du Comité dispose de dix minutes pour poser ses questions et d'un autre tour de cinq minutes pour des questions complémentaires, une fois terminé le premier tour. La durée de la séance dépend du nombre de membres présents. Le président ouvre et ferme les tours de questions. (section 3.18)

Le *National Audit Office* remet au Comité une liste de questions qu'il suggère et breffe le président avant les réunions. Il contribue également à la rédaction des rapports du Comité. Tant le *Treasury Officer of Accounts* que le contrôleur-vérificateur général peuvent être appelés par le Comité à répondre à des questions au cours des enquêtes du Comité, mais moins à titre de témoins que de fonctionnaires apportant leur concours au Comité.

Le contrôleur-vérificateur général et son personnel (*National Audit Office*) produisent environ 60 rapports par an. La plupart portent sur

des questions d'optimisation des ressources. Le Comité des comptes publics consacre habituellement une séance à chaque rapport. Le Comité se réunit les lundis et mercredis après-midi en période de session parlementaire — soit de novembre à juillet. Toutefois, ces dernières années, il a jugé bon de se réunir plus souvent et a pris coutume de siéger également en septembre et en octobre. Le *National Audit Office* s'efforce de publier ses rapports environ trois semaines avant que le Comité ne consacre une réunion à un sujet, de telle façon que les membres, les agents comptables et d'autres disposent d'au moins deux semaines pour s'informer et se préparer aux réunions.

Trois facteurs, hormis sa longue histoire de comité influent, permettent au Comité des comptes publics britannique de conserver son poids. Premièrement, il est composé de membres capables et chevronnés. La nomination au Comité confère un grand prestige et les députés candidats doivent attendre qu'un siège se libère. Une fois nommés, ils demeurent membres pendant très longtemps.

Deuxièmement, le Comité des comptes publics travaille de façon non partisane et cherche à tirer des conclusions et à formuler des recommandations objectives, quel que soit le gouvernement au pouvoir. Le Comité remplit une fonction vitale pour le Parlement. Il donne au Parlement, et par son intermédiaire au peuple britannique, l'assurance que le gouvernement gère ses finances avec régularité et probité et veille dans toute la mesure du possible à ce que les dépenses soient effectuées conformément aux impératifs de l'économie, de l'efficacité et de l'optimisation des ressources. La conscience qu'ont les membres du Comité du caractère vital de cette fonction dans un gouvernement parlementaire les convainc de se comporter de cette manière neutre.

Troisièmement, le Comité des comptes publics britannique opère dans un système où les relations entre les entités et les fonctions sont claires et logiques. Le fait que les agents comptables soient personnellement

responsables de la bonne administration financière rend le système logique et cohérent. Le système occupe une place bien définie dans un système de partage des rôles, responsabilités et obligations redditionnelles qui fonctionne efficacement.

Les dérogations aux principes de la régularité et de la probité en matière financière peuvent être matière à scandale et à indignation au Parlement et dans les médias britanniques. Toutefois, ces dernières années, elles ont été le fait principalement des dirigeants d'agences exécutives, introduits dans la fonction publique en provenance du monde des affaires où les normes de régularité et probité sont quelque peu différentes. Ces scandales sont restés relativement mineurs et n'ont pas fait vaciller les gouvernements. Le Comité des comptes publics en a fait des sujets d'enquête. Lorsqu'il s'est produit des conflits plus importants, tels que les affaires du barrage de Pergau ou des avions de chasse Hawk (voir les annexes « A » et « B »), la responsabilité appartenait clairement au ministre, et non aux agents comptables, et la reddition de comptes n'a pas eu lieu devant le Comité des comptes publics.

2 Comparaison entre la Grande-Bretagne et le Canada

En apparence, les systèmes canadien et britannique de vérification et de reddition de comptes financière au Parlement sont similaires. Les deux pays ont un régime politique parlementaire. Les deux gouvernements ont une structure ministérielle où les ministres assurent la direction politique de leur portefeuille tandis que, sous eux, la fonction publique est dirigée par des sous-ministres (secrétaires permanents). Les deux ont des organes de vérification érigés par une loi, qui examinent les comptes et transactions du gouvernement et font rapport au Parlement. Les deux ont un organisme central — Conseil du Trésor et Trésor — chargé de veiller à la bonne gestion financière. Les deux ont un Comité des comptes publics mandaté pour examiner les rapports du vérificateur et le travail de l'administration pour le compte du Parlement. Mais cette similarité superficielle masque de profondes

différences entre les façons dont les deux systèmes sont structurés et dont ils fonctionnent dans la pratique.

2.1
Les secrétaires permanents et les sous-ministres

Les secrétaires permanents britanniques exercent des fonctions similaires à celles des sous-ministres canadiens à presque tous les égards, mais leur qualité d'agent comptable n'a pas son équivalent au Canada. Il en est ainsi en dépit du fait que, comme le fait remarquer un document récent du gouvernement canadien, « les responsabilités d'un agent comptable ressemblent beaucoup à celles qui sont confiées à un sous-ministre au Canada en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et des politiques du Conseil du Trésor »[5]. Les deux sont responsables de la régularité et de la probité dans le domaine financier, de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité, ainsi que des systèmes financiers et de gestion concernant les programmes ministériels et les biens publics.

Cette similitude des responsabilités occulte une différence frappante entre les pouvoirs légaux. La *Loi sur la gestion des finances publiques* canadienne attribue de vastes pouvoirs aux sous-ministres sur le plan tant de l'administration financière que de la gestion du personnel. Les sous-ministres possèdent en outre des responsabilités légales en vertu d'autres lois, telles que la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et la *Loi sur les langues officielles*. Les sous-ministres détiennent ces pouvoirs statutaires en propre. Le ministre ne les possède pas, pas plus qu'il ne les délègue aux sous-ministres.

Par comparaison, la fonction d'agent comptable en Grande-Bretagne a eu sa première mention légale dans la *Government Resources and Accounts Act* de 2002. Leurs pouvoirs légaux sont bien moindres que ceux des sous-ministres. Les obligations des agents comptables sont issues du travail du Trésor et du Comité des comptes publics et sont définies dans des documents du Trésor.

En tant que fonctionnaires de carrière à la tête des ministères, les secrétaires permanents britanniques rendent compte à leur ministre de la bonne gestion de leur ministère, mais pour ce qui est des normes que le Conseil du Trésor et le Comité des comptes publics escomptent qu'ils respectent à titre d'agents comptables — régularité, probité et optimisation des ressources — leur obligation redditionnelle est envers le Comité des comptes publics seulement. Le gouvernement canadien, au contraire, ne veut que d'une reddition de comptes sous-ministérielle entièrement interne, au sein du gouvernement, envers les ministres respectifs et le Premier ministre :

> Les sous-ministres relèvent de leur ministre (et en bout de ligne, du Premier ministre par l'intermédiaire du greffier du Conseil privé) pour s'acquitter de leurs responsabilités, comme le stipulent la loi ou les politiques de gestion approuvées par le Conseil du Trésor. *Même lorsque les hauts fonctionnaires soutiennent l'obligation de rendre des comptes des ministres en fournissant de l'information publiquement, comme lorsqu'ils comparaissent devant les comités parlementaires, ils le font au nom de leur ministre*[7].

La différence majeure entre les sous-ministres et les secrétaires permanents britanniques tient à l'insistance du gouvernement canadien à dire que les sous-ministres n'ont aucune relation redditionnelle avec le Comité des comptes publics et comparaissent devant ce dernier au nom de leur ministre.

En Grande-Bretagne, les responsabilités des agents comptables envers le Parlement représentent une exception admise à la règle voulant que les ministres aient à la fois l'obligation de s'expliquer et de rendre des comptes au Parlement et au public. Avec leurs responsabilités personnelles et obligations redditionnelles dans le cadre parlementaire, les agents comptables sont tenus le cas échéant de s'opposer à leur ministre et ils le font. Les responsabilités que les agents comptables

détiennent en propre donnent à la fonction publique une sphère de responsabilité et d'activité distincte de celle des ministres.

Les sous-ministres canadiens, pour leur part, ont un cheminement de carrière différent de celui de leurs homologues britanniques. Cette différence contribue à l'identité d'une collectivité de sous-ministres dont les membres sont « en un sens, les 'agents' de la fonction publique du Premier ministre dans les différents ministères »[76]. Cela est renforcé par la doctrine canadienne de la responsabilité sous-ministérielle envers le Premier ministre. Bien que les secrétaires permanents britanniques forment eux aussi une collectivité, leur cheminement de carrière est différent, les exigences de leur fonction d'agent comptable des ministères et l'absence d'une doctrine officielle de reddition de comptes et d'allégeance au Premier ministre les enracinent beaucoup plus fermement dans leur ministère et rendent leur groupe moins homogène.

Le système de l'agent comptable britannique suppose une allégeance des agents comptables envers les règlements, de par le fait qu'ils sont personnellement responsables devant le Comité des comptes publics. Par ce biais, l'accent est mis sur la probité de la gestion financière dans les ministères. Les sous-ministres canadiens, comme leurs homologues britanniques, ont aussi des allégeances et obligations redditionnelles multiples, mais la doctrine officielle canadienne, contrairement à la britannique, minimise l'allégeance externe ou la reddition de comptes au Parlement. Tout au contraire, la doctrine canadienne nie carrément l'existence d'une telle obligation redditionnelle des sous-ministres.

Les cheminements de carrière des secrétaires permanents britanniques et des sous-ministres canadiens diffèrent sensiblement. Par rapport à leurs homologues britanniques, les sous-ministres canadiens ont moins d'expérience administrative, sont plus jeunes à leur première nomination, ont moins d'ancienneté dans leur ministère et, en règle générale, occupent ce poste de sous-ministre dans deux, et fréquemment davantage, de ministères. Les sous-ministres canadiens prennent

également leur retraite plus tôt que leurs homologues britanniques. Ces derniers restent en poste dans leur ministère pendant au moins trois à cinq ans, et souvent plus longtemps.

2.2
La régularité, la probité et l'optimisation des ressources

Le Canada s'est doté de nombreuses règles régissant les actes des responsables de l'administration financière, mais il n'est pas allé aussi loin que la Grande-Bretagne sur le plan de la codification des principes fondamentaux sous forme de règles de comportement simples. En Grande-Bretagne, les définitions des notions de régularité et de probité sont des modèles de clarté. Elles proposent aux agents comptables et autres intervenants dans la gestion financière des lignes directrices et des normes simples et claires. Les règles canadiennes, en revanche, sont dénuées de cette simplicité et de cette clarté.

Ni en Grande-Bretagne ni au Canada le vérificateur général ne se prononce sur le fondement d'un programme ou d'une politique en particulier. Dans les deux pays, la vérification de l'optimisation des ressources vise à déterminer si l'administration des politiques répond aux normes d'économie et d'efficience. La Grande-Bretagne englobe l'efficacité dans ses critères d'optimisation des ressources, mais non le Canada. Afin de mettre en évidence les limitations de ces vérifications, le vérificateur général canadien les qualifie de « vérifications du rendement » plutôt que de vérifications d'optimisation.

2.3
Les directives ministérielles (décisions contraires)

Il n'y a pas d'équivalent au Canada des directives ministérielles britanniques. À la place, le gouvernement canadien offre un entretien avec le greffier du Conseil privé en cas de différend insurmontable entre le ministre et son sous-ministre sur le fonctionnement du ministère[7].

Alors que le gouvernement britannique offre un mécanisme similaire de discussion avec le chef de la fonction publique (le secrétaire du Cabinet) lorsque les secrétaires permanents ont un conflit avec leur ministre, rien n'indique qu'une telle consultation précède normalement une directive ministérielle. Tim Lankester n'a pas consulté le chef de la fonction publique britannique avant de consigner son objection au projet du barrage de Pergau. À ses yeux, la question était claire et nette. Les subventions au titre du programme étaient censées améliorer le bien-être économique des pays bénéficiaires. Or, des études avaient montré que le barrage de Pergau n'améliorerait pas le bien-être économique et était donc contraire aux normes qu'il avait le devoir de respecter. La responsabilité de la décision lui appartenait, à titre d'agent comptable, et non au chef de la fonction publique (voir l'annexe « B »).

En Grande-Bretagne comme au Canada, les règles régissant la comparution des fonctionnaires devant les comités parlementaires leur interdisent de divulguer des renseignements confidentiels et les avis donnés aux ministres. En Grande-Bretagne, les mêmes règles de confidentialité s'appliquent au contenu des documents en rapport avec les directives ministérielles, qui, elles, sont portées à la connaissance du Parlement et du public.

2.4
Le Trésor et le Conseil du Trésor

Le Parlement considère le Trésor britannique comme son allié aux fins du contrôle des dépenses. Il n'en va pas de même au Canada. Il n'y a pas d'équivalent canadien des documents du Trésor britannique décrivant les responsabilités et obligations des agents comptables, les mécanismes d'examen des dépenses gouvernementales ou les normes de régularité, probité et optimisation des ressources qui guident le système britannique. Contrairement à ce qui se passe en Grande-Bretagne, la reddition de comptes au Parlement ne figure pas au premier plan des préoccupations du Conseil du Trésor canadien.

2.5
Le rôle du vérificateur général

Les deux vérificateurs généraux effectuent des audits portant sur le respect des règles et lois. Tous deux rédigent des rapports qui sont le point de départ des enquêtes du Comité des comptes publics dans chaque pays. Toutefois, leur rôle dans les travaux du Comité diffère : le vérificateur général canadien, contrairement à son homologue britannique, ne siège pas à la table pendant les séances du Comité. Il ne suggère pas non plus des questions aux membres ni ne rédige les rapports du Comité. Au Canada, ces deux tâches sont assurées par le personnel de la Direction de la recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Au Canada, c'est le vérificateur général qui présente au Comité des comptes publics un rapport sur les suites (ou l'absence de suites) données à ses recommandations. En Grande-Bretagne, cette fonction est remplie par le Trésor.

2.6
Le Comité des comptes publics

Le Comité des comptes publics canadien ne partage pas avec le Conseil du Trésor la conviction qu'il existe entre les deux une communauté d'objectifs et d'intérêts pour la régularité et la probité, contrairement à ce qui se passe en Grande-Bretagne. Il n'a pas dans sa ligne de mire des fonctionnaires qui sont, sans équivoque possible, personnellement responsables et comptables devant le Comité, comme c'est le cas des agents comptables en Grande-Bretagne. Il ne possède pas la tradition britannique de plus d'un siècle de travail fructueux et prestigieux. La composition du Comité des comptes publics canadien, comme celui de tous les autres comités parlementaires, change au gré de la direction des partis politiques. Les membres siègent au Comité pour des périodes beaucoup plus courtes, si bien qu'il est plus instable que son homologue britannique.

Le Comité des comptes publics canadien se montre parfois hautement partisan au cours de ses enquêtes, comme cela a été le cas au printemps 2004 avec l'enquête sur l'affaire des commandites, où l'Opposition attaquait sans distinction les ministres et les fonctionnaires, alors qu'en réaction, le gouvernement protégeait et défendait les ministres et les fonctionnaires. Le zèle partisan avec lequel le Comité chasse les scandales est proportionnel à la perception de l'Opposition que des ministres sont impliqués dans les affaires examinées.

Au total, ces facteurs placent le Comité des comptes publics canadien, par rapport au Comité britannique, en position de relative faiblesse, ne sachant pas qui est responsable de la régularité et de la probité financière dans les ministères, confronté à un Conseil du Trésor qui ne se conçoit pas comme partageant avec lui un intérêt commun pour la bonne gestion financière. En outre, il semble n'exister aucune tradition qui permettrait d'améliorer le système, afin qu'il ne se réduise plus à une chasse aux scandales et à une distribution de blâmes, mais puisse s'attaquer aux problèmes plus fondamentaux et importants de la gouvernance et de la reddition de comptes.

2.7
Conclusions : similitude externe, différence interne

Il est peut-être surprenant que deux systèmes qui semblent si semblables vus de l'extérieur puissent différer tellement sur le plan de leur fonctionnement interne, et particulièrement celui des mécanismes et structures de reddition de comptes au Parlement pour l'administration financière. Ces différences ont trois origines.

Premièrement, le Canada a une tradition d'emploi des fonds publics à des fins de clientélisme, d'intérêt local ou autres, mettant en jeu des décisions politiques sur les modalités de dépenses particulières. Cette tradition est loin d'être éteinte, comme le montre l'affaire des

commandites[78]. Si, ce qui préoccupe le Parlement et le Comité des comptes publics, ce sont les actes des politiciens, des ministres, alors il s'ensuit que le Parlement et ses comités vont aborder ces questions dans une optique politique partisane plutôt que comme une affaire de régularité et de probité du service public.

Deuxièmement, le fait pour le gouvernement de maintenir que les sous-ministres parlent exclusivement au nom de leur ministre devant le Comité des comptes publics, et non comme détenteurs de responsabilités propres, oriente les enquêtes du Comité vers les enjeux ministériels et partisans. De ce fait, le Comité n'a pas pour objectif d'assurer que la fonction publique reste un instrument politiquement neutre chargé d'appliquer la loi, d'agir de manière impartiale et non partisane et de telle façon qu'elle puisse servir les gouvernements successifs, de couleur politique différente, avec une égale efficacité et confiance.

La fonction publique canadienne possède une identité légale et institutionnelle beaucoup plus forte que la britannique. Nous avons vu plus haut que cela est vrai pour les sous-ministres canadiens, par rapport aux secrétaires permanents britanniques. C'est vrai aussi pour la fonction publique canadienne dans son ensemble. Il n'y a pas en Grande-Bretagne de *Loi sur le service civil*, rien de comparable à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* canadienne et à la Commission de la fonction publique, un mandataire du Parlement, dont le rôle est d'asseoir et de sauvegarder les principes du mérite et de la neutralité dans la fonction publique. Le pouvoir de gérer le service public en Grande-Bretagne réside dans des décrets fondés sur la prérogative royale, sans l'appui d'une autorité légale. Un Comité parlementaire a recommandé en Grande-Bretagne l'adoption d'une loi sur le service civil, mais aucune loi de ce genre n'a encore été introduite au Parlement.

Pourtant, par le biais des agents comptables, le système britannique a réussi à ériger un système qui fixe des limites aux pouvoirs des ministres

de diriger la fonction publique lorsqu'un principe fondamental de bonne administration est en jeu. Peter Barberis considère l'objection de Tim Lankester au projet du barrage de Pergau comme un démenti crucial à l'affirmation gouvernementale que la fonction publique n'aurait ni identité ni indépendance et n'existerait que pour exécuter les ordres des ministres :

> [Traduction]
>
> La note de dissidence de Tim Lankester concernant le barrage de Pergau est l'un des mieux connus parmi les récents exercices de prérogatives. Il n'a pas obtenu l'arrêt du projet. Mais il a posé une balise qui n'a pas été sans influencer le rééchelonnement ultérieur du soutien financier britannique. Mieux encore, il a rétabli dans une certaine mesure sa propre indépendance et celle de la charge de secrétaire permanent[29].

Si de telles bornes existent au Canada, elles n'ont pas été apparentes dans l'affaire des commandites ni dans aucun des autres « scandales » qui ont sapé ces dernières années la confiance que les Canadiens portent à leur fonction publique.

Troisièmement, le Premier ministre et le Bureau du Conseil privé occupent une place beaucoup plus grande dans la vie et les perceptions des sous-ministres canadiens que ce que le système britannique impose aux secrétaires permanents. Il n'y a pas d'équivalent britannique de la doctrine canadienne de la responsabilité sous-ministérielle envers le Premier ministre. Les préoccupations des sous-ministres au Canada sont davantage axées sur la volonté du centre plutôt que sur leurs responsabilités de gestionnaires d'un ministère. La Commission Glassco du début des années 60 a épousé le point de vue qu'il fallait laisser les sous-ministres canadiens gérer leur ministère, à un moment où l'administration tant des ressources humaines que des finances était

dominée par les organismes centraux. Son thème était « Laissez gérer les gestionnaires! ». La Commission Lambert, 20 ans plus tard, une fois la responsabilité de la gestion déléguée aux sous-ministres, a constaté un problème différent. Son thème était : « Obligez les gestionnaires à gérer! ». Le gouvernement n'a pas accepté la recommandation de la Commission Lambert d'adopter au Canada l'approche de l'agent comptable. Le système britannique de l'agent comptable force les gestionnaires à gérer. Ce n'est pas le cas du système canadien.

Enfin, le système britannique est cohérent en ce sens que les acteurs clés — agents comptables, Comité des comptes publics, Trésor et contrôleur-vérificateur général — possèdent chacun des rôles et responsabilités clairement définis et complémentaires. L'approche canadienne de la reddition de comptes est dénuée de cette cohérence, clarté et efficacité.

3 Les arguments contre le système de l'agent comptable

En 1979, la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, dite Commission Lambert, a proposé que les sous-ministres canadiens « soient amenés à rendre compte directement de leurs responsabilités attribuées et déléguées devant le Comité parlementaire le plus directement intéressé par la performance administrative, le Comité des comptes publics »[10]. Le gouvernement n'a pas suivi cette recommandation. En 1985, le Comité McGrath sur la réforme de la Chambre des communes a repris cette idée. En 2003, le Premier ministre Jean Chrétien s'est dit favorable au mécanisme de l'agent comptable, mais il n'y a pas eu de suites. En mai 2005, le Comité des comptes publics a recommandé que « les sous-ministres soient désignés agents comptables chargés de responsabilités semblables à celles qui incombent aux agents comptables en Grande-Bretagne »[11]. Le gouvernement a rejeté cette recommandation.

Le gouvernement a avancé toutes sortes de raisons pour justifier ces rejets. Certaines sont fondées sur une méconnaissance du système britannique, d'autres sur les divergences entre le fonctionnement des régimes parlementaires canadien et britannique. D'autres encore tiennent à l'interprétation donnée par le gouvernement du principe constitutionnel de la responsabilité ministérielle. Cette analyse des divers arguments avancés contre le système des agents comptables est suivie de trois questions : 1) Lesquels de ces arguments sont valides? 2) Les problèmes soulevés dans les arguments valides peuvent-ils être résolus? 3) Les principes qui sous-tendent le système de l'agent comptable offrent-ils des pistes de réforme au Canada?

3.1
La méconnaissance du système britannique

Nombre des objections formulées par le gouvernement contre le système de l'agent comptable sont fondées sur des malentendus. Parmi ces idées fausses qui sévissent de longue date figurent les notions que : premièrement, cela rendrait les sous-ministres redevables envers le Comité des comptes publics et permettrait à ce dernier de récompenser et de sanctionner les fonctionnaires et de leur donner des instructions; deuxièmement, cela enfreindrait le principe de la responsabilité ministérielle; et troisièmement cela violerait la confidentialité des discussions entre ministres et sous-ministres.

Si ces objections procédaient d'une connaissance exacte du système britannique d'agent comptable, elles constitueraient des arguments puissants pour le rejeter. Mais elles trahissent une profonde méconnaissance du système britannique. Effectivement, il est difficile de comprendre comment le régime parlementaire aurait pu survivre en Grande-Bretagne s'il y existait de telles relations dysfonctionnelles entre le Parlement, les ministres et les fonctionnaires. Pourtant, bien que fallacieux, ces arguments ont acquis une vie propre et continuent d'être invoqués par les défenseurs du statu quo.

Comme tous les autres comités parlementaires, celui des Comptes publics britannique ne récompense, ni ne sanctionne les agents comptables ou d'autres fonctionnaires, ni ne leur donne d'instructions. Les agents comptables britanniques comparaissent devant le Comité à titre de témoins. Ce peut être une formidable épreuve — un agent comptable fraîchement nommé a récemment qualifié l'expérience de « terrifiante » — mais il s'agit là de rendre compte de l'exercice des responsabilités et non d'être récompensé ou puni ou de recevoir des ordres du Comité. Il n'existe aucune raison de penser que le Comité des comptes publics canadien serait investi de ces pouvoirs. Aucun comité parlementaire, ni en Grande-Bretagne ni au Canada, ne les possède à l'heure actuelle, et il ne serait pas non plus conforme aux principes constitutionnels d'un régime parlementaire de les conférer à un comité du Parlement.

L'assertion que le système de l'agent comptable donnerait aux comités parlementaires le pouvoir de récompenser, de sanctionner et de donner des ordres à des fonctionnaires trouve son origine dans le mémoire présenté en 1977 à la Commission Lambert par le Bureau du Conseil privé[12]. Elle a fait sa réapparition 12 années plus tard lorsque Gordon Osbaldeston, ancien greffier du Conseil privé, a rejeté l'approche de l'agent comptable parce qu'elle créerait « une reddition de comptes parallèle des sous-ministres envers les comités parlementaires »[13]. Il a affirmé, à tort, que la Commission Lambert avait recommandé cela[14]. Arthur Kroeger, un ancien sous-ministre respecté, a utilisé le même argument pour refuser le système de l'agent comptable lors de son témoignage devant le Comité des comptes publics canadien en février 2005 : « Je ne pense pas que bien des gens diraient sérieusement qu'un comité parlementaire puisse donner des directives aux fonctionnaires, mais c'est ce qu'ont laissé entendre certains vérificateurs généraux par le passé, et la Commission Lambert également . . . »[15].

L'argument selon lequel le système de l'agent comptable violerait le principe de la responsabilité ministérielle a été invoqué par le Bureau

du Conseil privé dans *La responsabilité constitutionnelle*[16]. Il a également été utilisé par Arthur Kroeger, lorsqu'il a dit au Comité des comptes publics que « si on nous dit que les fonctionnaires devraient rendre compte à un comité parlementaire, il y a un conflit. Est-ce le ministre ou le comité parlementaire qui est le patron? »[17]. Il pourrait y avoir un conflit entre les responsabilités et obligations redditionnelles des agents comptables et le principe de la responsabilité ministérielle si les agents comptables britanniques devaient rendre des comptes au Comité des comptes publics au sens où ils y seraient assujettis à des sanctions, récompenses et ordres. Mais le Comité des comptes publics britannique ne possède pas ces pouvoirs, si bien qu'il n'y a pas de conflit.

Les ministres britanniques peuvent passer outre aux avis des agents comptables au moyen de directives ministérielles. Le devoir de l'agent comptable est de fournir le meilleur conseil possible. Si le ministre n'accepte pas le conseil et émet une directive ministérielle, le devoir de l'agent comptable est d'exécuter la décision. Ce pouvoir du ministre d'ignorer l'agent comptable garantit le maintien du principe de la responsabilité ministérielle. Toute réforme entreprise au Canada doit assurer que ce même pouvoir d'imposer la décision finale en cas de désaccord réside dans les mains du ministre et non celles des fonctionnaires.

Le gouvernement canadien a exprimé sa crainte que la publication des documents afférents aux directives ministérielles ne sape la relation entre le ministre et le sous-ministre :

> Officialiser systématiquement et peut-être rendre public tout désaccord sur des questions d'administration ou de fonctionnement font courir le risque de miner sérieusement les relations de travail entre les ministres et les sous-ministres, qui doivent absolument être bonnes pour que les ministères fonctionnent bien[18].

Ce résultat ne se manifeste pas en Grande-Bretagne et on voit mal comment moins d'une directive ministérielle et demie par an pourrait y conduire. Les règles régissant la confidentialité des avis donnés par les fonctionnaires aux ministres couvrent les discussions préliminaires entre le ministre et l'agent comptable qui précèdent une directive ministérielle. Il en irait de même au Canada.

Les sous-ministres canadiens ne sont tout de même pas aussi veules et dénués de considération pour leur ministre qu'Arthur Kroeger semble le penser, si l'on en croit ce qu'il a dit à l'*Ottawa Citizen* :

> [Traduction]
>
> M. Kroeger, qui s'oppose fermement au modèle britannique, argüe qu'il pourrait « faire plus de mal que de bien », surtout si les sous-ministres commençaient par demander systématiquement des instructions aux ministres, ce qui reviendrait à jeter le doute sur les intentions des politiciens dans les médias[39].

Il incomberait aux ministres canadiens et à leurs sous-ministres de trouver des façons d'éviter les décisions contraires. Leurs homologues britanniques y parviennent habituellement.

3.2
Le Parlement refuserait d'établir la distinction entre les responsabilités et obligations redditionnelles des ministres et celles des sous-ministres qu'exigerait le système de l'agent comptable

L'assertion que le Parlement ne veut pas faire la distinction entre les responsabilités et obligations redditionnelles des ministres et celles des sous-ministres a été formulée par le gouvernement dans son mémoire de 1977 : *La responsabilité constitutionnelle*[40]. Rien ne confirme cela.

Le Parlement canadien a traité à deux reprises d'une séparation de la responsabilité et de la reddition de comptes devant les comités

parlementaires, d'abord dans le *Rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes* de 1985[41], puis dans le dixième rapport du Comité des comptes publics en mai 2005[42]. Les deux comités se sont prononcés pour la séparation de la responsabilité des fonctionnaires et des ministres.

Cette assertion du gouvernement amène à se demander si ce n'est pas lui-même qui refuse d'établir une distinction entre les responsabilités des ministres et celles des fonctionnaires. L'histoire donne à penser que tel est bien le cas. Depuis la Confédération, les gouvernements ne cessent d'utiliser les ressources publiques à des fins partisanes et autres usages douteux. Le clientélisme était une pratique admise[43]. L'affaire des commandites n'est qu'un exemple récent de cette vieille habitude gouvernementale consistant à estomper la séparation des responsabilités entre ministres et fonctionnaires. De nombreux abus antérieurs sont également devenus des scandales politiques. L'administration était hautement partisane et politique, tout comme la façon dont le Parlement traitait l'administration. Cela ne signifie pas que le Parlement veut continuer à traiter l'administration de façon partisane et politique ou que le gouvernement a raison de continuer à employer les pratiques douteuses du passé. Le Comité des comptes publics a exprimé son désir de changement.

3.3
Au Canada, le Parlement et le Comité des comptes publics sont trop partisans pour permettre au système de réussir

Il est certes vrai que le Comité des comptes publics canadien n'a pas toujours agi de manière non partisane dans le passé. De fait, pendant une bonne partie de l'histoire du Canada, le Comité n'a pas agi du tout. Il était inerte. Il ne se réunissait pas. La maîtrise ministérielle des contrats, subventions, nominations et autres aspects de l'administration étaient les instruments par lesquels les gouvernements s'attiraient des partisans et les récompensaient. Le Comité se réveillait parfois après un changement de gouvernement, lorsqu'il pouvait attaquer les excès

et irrégularités du précédent. Mais la plupart du temps, le gouvernement disposant d'une majorité des sièges au sein du Comité et désignant le président parmi ses rangs, le Comité était passif. Ce n'est que lorsque le Premier ministre Diefenbaker a nommé pour la première fois, en 1958, un membre de l'Opposition à la présidence que le Comité des comptes publics canadien a commencé à devenir un élément fonctionnel constant de la scène parlementaire.

En dépit de ses défauts, le Comité des comptes publics canadien n'est ni un fiasco ni voué aux chamailles partisanes incessantes. Le Comité peut travailler comme un organe coopératif où les membres de tous les partis s'accordent sur les enjeux importants, comme le prouve l'adoption à l'unanimité de son rapport de mai 2005 sur la responsabilité ministérielle et sous-ministérielle. Que le Comité ait réussi à produire cet important rapport non partisan, à l'unanimité des membres, après son enquête hautement partisane sur l'affaire des commandites, n'est pas un mince exploit.

Le Comité des comptes publics canadien se comporte normalement de façon non partisane lorsqu'il ne se penche pas sur des agissements douteux auxquels des ministres sont mêlés. Le sectarisme politique au sein du Comité serait atténué si les questions qu'il examine, contrairement à l'affaire des commandites, n'avaient rien à voir avec des décisions et actes commis par des ministres ou sur instruction directe de ministres. Une distinction claire entre la responsabilité et l'obligation redditionnelle des ministres et celles des fonctionnaires comparaissant comme témoins réduirait les manifestations partisanes au Comité.

Les membres du Comité des comptes publics sont des politiciens et des membres de partis politiques. Il est bon qu'un membre de l'Opposition préside le Comité, comme les Britanniques l'ont reconnu il y a plus d'un siècle, car alors il sera motivé à mener des enquêtes

serrées et approfondies sur les activités gouvernementales. Le gouvernement conserve une majorité (ou une pluralité dans le cas d'un Parlement minoritaire) de membres du Comité, lesquels peuvent avoir une influence modératrice sur le président et veiller à ce que le Comité travaille de façon équitable et équilibrée. Le fait que l'administration financière soit un sujet non partisan en Grande-Bretagne et que le Comité des comptes publics britannique puisse travailler de manière non partisane montre bien qu'il a réussi à évacuer au fil des ans les considérations partisanes de son rôle de supervision de l'administration financière, et non que ses membres sont non partisans.

La question de l'obligation des ministres de répondre à la période des questions est un sujet différent. La période des questions canadienne est un événement parlementaire intensément partisan, et aussi celui qui fait l'objet de la plus grande couverture médiatique. Son caractère partisan ne va pas changer. Le gouvernement ne peut empêcher l'Opposition de poser des questions qui, si le système de l'agent comptable était adopté, relèveraient des sous-ministres et non plus des ministres.

Mais le gouvernement peut changer sa façon de répondre aux questions parlementaires. Toute réponse d'un ministre à une question posée au Parlement est acceptable, du moment qu'elle porte sur le sujet et est formulée en langage parlementaire. Un ministre pourrait répondre par des paroles telles que : « La question posée par l'honorable député concerne les responsabilités du sous-ministre. Le lieu approprié pour la poser est le Comité des comptes publics ». Ou bien, le ministre pourrait répondre de cette manière à la première question sur un sujet et ne donner aucune réponse aux questions suivantes. L'absence de réponse répond aux critères de la pertinence et du langage parlementaire. Les ministres ont eu recours à divers moments à l'absence de réponse aux questions parlementaires[44].

À l'heure actuelle, les ministres répondent aux questions portant sur des sociétés d'État et autres organismes non gouvernementaux possédant

des pouvoirs légaux propres sans que cela ne pose de problèmes. Une approche similaire de l'obligation des ministres de répondre à la période des questions concernant l'exercice des responsabilités légales des sous-ministres pourrait être mise au point.

3.4
Le Parlement n'a pas autorité pour superviser le respect des lois par le gouvernement

La vérification et l'examen de la « régularité », tant par le contrôleur-vérificateur général que par le Comité des comptes publics en Grande-Bretagne, concernent, selon les termes du Trésor, la « conformité aux autorités appropriées ». Ces autorités comprennent les lois, les règlements du Trésor et les principes et normes établis au fil du travail du Comité des comptes publics. L'audit de conformité du contrôleur-vérificateur général constitue le fondement et le point de départ du processus. Sans l'assurance que les lois et règlements sont respectés, rien ne garantit que l'emploi des fonds publics par le gouvernement répond ne serait-ce qu'aux normes les plus élémentaires du contrôle parlementaire sur les deniers publics, et encore moins aux normes plus exigeantes de probité et d'optimisation des ressources.

L'examen des commandites effectué par le vérificateur général canadien représentait une vérification de la conformité portant sur la régularité des dépenses. Sa principale conclusion fut que l'administration du Programme de commandites n'était pas conforme aux prescriptions légales et à d'autres règles — qu'elle avait « enfreint toutes les règles existantes ». Même les vérifications de l'optimisation des ressources du vérificateur général canadien comportent un volet conformité.

Comme en Grande-Bretagne, les rapports du vérificateur général canadien sont le point de départ des enquêtes du Comité des comptes publics. La reddition de comptes gouvernementale au Parlement concernant la gestion financière commence par une vérification de

conformité du vérificateur général. Une bonne partie du travail du Comité des comptes publics canadien consiste à superviser le respect des lois et règlements par le gouvernement.

Le gouvernement semble mettre cela en question. Dans ses *Représentations finales* à la Commission Gomery, le gouvernement formule l'extraordinaire assertion que :

> Le Parlement crée de nombreuses obligations légales, notamment en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, mais cela ne lui donne pas les pouvoirs de veiller à ce qu'elles soient respectées ni de faire appliquer la loi. C'est plutôt le travail du pouvoir exécutif [45].

Que le Parlement n'ait pas un rôle à jouer dans les activités administratives quotidiennes que requiert le contrôle d'application de la loi, le champ du pouvoir exécutif est incontestable. Mais affirmer que le Parlement n'a pas pouvoir de superviser l'observation de la loi par le gouvernement ou de veiller à ce que les lois soient respectées contredit le principe constitutionnel fondamental voulant que le Parlement ait le droit de s'assurer que le gouvernement exécute bien les intentions du Parlement telles qu'elles sont concrétisées dans les lois.

Prétendre, comme le fait le gouvernement, que le Parlement n'a nul pouvoir de superviser l'observation des lois va à l'encontre des principes constitutionnels, de la loi régissant le rôle du vérificateur général, des pratiques du Comité des comptes publics tant au Canada qu'en Grande-Bretagne et des principes établis au fil de nombreux siècles d'évolution du contrôle parlementaire sur les deniers publics. Le fait que le gouvernement ait non seulement formulé cette assertion dans ses représentations officielles à la Commission Gomery mais qu'il l'ait répétée ensuite dans sa réponse à un rapport du Comité des comptes publics donne à penser qu'il est effectivement convaincu de la validité de cette assertion erronée et inquiétante.

L'exemple de la *Loi de l'impôt sur le revenu* cité par le gouvernement n'est qu'une fausse piste. Cette loi est la plus détaillée et la plus volumineuse de toutes celles votées par le Parlement canadien. Elle est détaillée et volumineuse parce que chaque disposition, chaque mot, chaque virgule a été ou sera disséqué par les tribunaux. La jurisprudence relative à la *Loi de l'impôt sur le revenu* est pléthorique et rigoureuse. La *Loi de l'impôt sur le revenu* fixe les conditions dans lesquelles le gouvernement peut prélever de l'argent dans la poche des contribuables, et ceux qui en ont les moyens font appel aux meilleurs avocats pour intenter des recours contre le gouvernement lorsqu'ils ne sont pas d'accord avec ses interprétations de la loi.

Il n'y a pas une jurisprudence comparable portant sur les responsabilités et obligations redditionnelles des sous-ministres, telles qu'elles sont énoncées dans la *Loi sur la gestion des finances publiques*, et il est peu probable qu'il y en aura jamais. Ceux qui s'inquiètent des violations gouvernementales de la *Loi sur la gestion des finances publiques* n'engagent pas des avocats. Les tribunaux supervisent et contrôlent l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, mais ils ne font pas de même de l'utilisation des pouvoirs et responsabilités en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. C'est au Comité des comptes publics et au vérificateur général, et non aux tribunaux, que revient la tâche d'assurer au Parlement, et par son intermédiaire au peuple canadien, que le gouvernement respecte bien les dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et d'autres lois intéressant la régularité, la probité et l'optimisation des ressources.

3.5
Le Canada possède déjà un mécanisme efficace de règlement des différends

Le gouvernement canadien prétend qu'il n'est pas nécessaire de recourir au modèle de l'agent comptable britannique parce que le Canada

possède déjà un mécanisme d'appel satisfaisant à la disposition d'un sous-ministre qui conteste une instruction d'un ministre. Ce recours est auprès du greffier du Conseil privé et même du Premier ministre[46]. Ensuite, « si le sous-ministre ne souscrit pas à la décision finale, il peut toujours démissionner plutôt que de mettre en œuvre la décision du ministre »[47].

Ces voies de recours, argüe le gouvernement, répondent bien aux besoins du Canada. Les principaux arguments en faveur de la procédure canadienne sont les suivants :

- Elle reconnaît que tant le ministre que le sous-ministre sont nommés par le Premier ministre envers lequel ils sont tous deux comptables de la gestion du ministère et de l'exécution des politiques collectives du gouvernement, et elle permet au Premier ministre d'arbitrer.
- Elle offre la possibilité de prévenir les problèmes.
- Elle respecte la nature confidentielle de l'avis donné par le sous-ministre au ministre, sans publicité.
- Elle attribue clairement la responsabilité de la décision finale au ministre[48].

L'analyse ci-après traite uniquement de la responsabilité des sous-ministres et agents comptables à l'égard des pouvoirs qu'ils détiennent en propre, ceux relatifs à la régularité, à la probité et à l'optimisation des ressources au sein de leur propre ministère. Elle laisse de côté le rôle de conseil relativement à la politique et aux affaires ministérielles générales que joue un sous-ministre ou un secrétaire permanent auprès de son ministre.

Si un agent comptable britannique veut s'entretenir d'un désaccord avec le chef de la fonction publique britannique (le secrétaire du Cabinet, l'équivalent britannique du greffier du Conseil privé), il le peut. Que cette route ne soit normalement pas suivie par les secrétaires permanents

en rapport avec leurs obligations d'agent comptable ne signifie pas qu'elle n'existe pas. Et les ministres britanniques peuvent eux-mêmes discuter de tels désaccords avec leurs collègues et ministres et ne s'en privent pas, comme on l'a vu dans l'affaire des avions de chasse Hawk (Annexe « A »). En outre, à l'occasion, l'agent comptable, le ministre et le Trésor tiennent des pourparlers à trois pour dégager une solution mutuellement satisfaisante. Il n'y a pas d'équivalent britannique de la doctrine canadienne de la reddition de comptes sous-ministérielle au Premier ministre, mais si le Canada souhaitait conserver cette voie de recours au Premier ministre, aucun obstacle constitutionnel ou autre ne l'en empêcherait.

Le système de l'agent comptable britannique, plus encore que le canadien, « offre la possibilité de prévenir les problèmes ». Le Trésor britannique exige une discussion préliminaire approfondie entre l'agent comptable et le ministre avant que ce dernier ne puisse imposer une directive ministérielle. Le système britannique favorise encore plus ce contact car le ministre et l'agent comptable savent tous deux que leur décision doit tenir la route aux yeux du Parlement et du public. Le faible nombre de décisions ministérielles contraires — une moyenne de 1,5 par an — prouve que ce mécanisme constitue une forte incitation pour les deux parties à trouver un accommodement mutuellement satisfaisant.

Il n'y aurait pas non plus de problème sur le plan du maintien de la confidentialité des discussions entre ministre et sous-ministre. La documentation rendue publique en Grande-Bretagne relativement aux directives ministérielles vise uniquement à établir le fait que la directive a été émise et à indiquer dans leurs grandes lignes les raisons de l'objection et de la décision contraire. Il ne s'agit pas de révéler le contenu des entretiens confidentiels entre ministre et agent comptable. Des garde-fous similaires préservent la confidentialité des pourparlers entre ministre et sous-ministre au Canada. L'adoption du modèle d'agent comptable n'y changerait rien.

La différence entre les procédures britannique et canadienne réside dans le quatrième point : la détermination de la responsabilité lorsque l'avis d'un sous-ministre/secrétaire permanent est ignoré. L'approche canadienne, fait-on valoir, « attribue clairement la responsabilité de la décision finale au ministre ». Cela n'a pas été évident dans le cas de l'affaire des commandites, ni aux yeux du Comité des comptes publics ni à ceux du juge Gomery. Le système de l'agent comptable britannique ne permet pas cette sorte de confusion. L'agent comptable est responsable, à moins d'une décision contraire du ministre sous forme de directive ministérielle officielle. Dès lors que cette dernière est donnée, c'est le ministre et non plus l'agent comptable qui devient responsable et comptable. Il n'y a aucune possibilité de confusion.

La pratique canadienne actuelle offre plus de possibilités de confusion que la britannique : si le greffier du Conseil privé ou le Premier ministre ordonne à un sous-ministre de faire quelque chose, qui alors est responsable? Est-ce le sous-ministre si l'instruction concerne ses pouvoirs légaux ou autres? Est-ce le ministre? Est-ce le greffier ou le Premier ministre? Quel est le rôle du Cabinet du Premier ministre lorsqu'il donne des ordres ou formule des recommandations qui semblent être appuyées sur l'autorité du Premier ministre? Un système informel comme celui-ci peut facilement semer la confusion quant au détenteur de la responsabilité.

La pratique canadienne actuelle occulte les problèmes et viole la transparence. Elle amène le sous-ministre à privilégier les souhaits du centre, même lorsque ces derniers sont en contradiction avec ses responsabilités ministérielles. La démission, cette décision gravissime, comme seule alternative à l'obéissance ne peut que pousser les sous-ministres à se plier à des ordres ministériels qu'ils jugent contraires aux normes acceptables. Une procédure formelle de directive ministérielle représente une issue beaucoup moins draconienne et plus raisonnable : exprimer son désaccord, voir son avis écarté, puis exécuter la directive ministérielle au mieux de ses capacités.

3.6
Les contradictions et incohérences des conceptions gouvernementales de la responsabilité, de l'obligation de rendre compte et de l'obligation de s'expliquer

Le vérificateur général du Canada a estimé qu'une définition plus claire des responsabilités et obligations redditionnelles respectives des ministres et fonctionnaires s'imposerait. Le Comité des comptes publics canadien a jugé que « les ambiguïtés dans la doctrine, qui étaient peut-être tolérables dans le passé, incitent maintenant les responsables à se soustraire à leurs obligations de rendre des comptes, comme le Programme des commandites en témoigne si clairement et si tristement »[49].

En dépit de ces points de vue divergents, le gouvernement continue d'affirmer qu'il n'existe ni ambiguïté ni confusion pour ce qui est des responsabilités et obligations redditionnelles respectives des ministres et sous-ministres :

> Même lorsque les hauts fonctionnaires soutiennent l'obligation des ministres de rendre des comptes en fournissant de l'information publiquement, comme lorsqu'ils comparaissent devant les comités parlementaires, ils le font au nom de leur ministre[50].

Pour comprendre pourquoi, en dehors du gouvernement, on juge qu'il y a ambiguïté et confusion, il faut commencer par la définition que donne le gouvernement de trois notions élémentaires :

> *La responsabilité* identifie le secteur de compétence d'un titulaire de charge publique (élu ou non élu); les pouvoirs précis confiés au titulaire (par la loi ou par délégation) définissent ce secteur.
>
> *L'obligation de rendre compte* est l'exercice ou la justification de la responsabilité; il s'agit notamment de rendre compte de la manière dont les responsabilités ont été exercées et dont les problèmes ont

> été corrigés et, selon les circonstances, d'accepter personnellement les conséquences des problèmes attribuables au titulaire ou de problèmes qui auraient pu être évités ou corrigés si celui-ci avait pris les mesures qui s'imposaient.
>
> *L'obligation de s'expliquer* . . . décrit le devoir d'informer et d'expliquer, mais exclut les conséquences personnelles potentielles qui sont associées à l'obligation de rendre compte. Un ministre peut être obligé de s'expliquer au sujet des mesures prises par des organismes compris dans son portefeuille, mais ne peut être tenu imputable, c'est-à-dire ne peut subir les conséquences de pouvoirs dont il n'est pas investi[51].

Les difficultés surgissent lorsqu'on cherche à concilier avec ces définitions les vues gouvernementales sur la responsabilité et l'obligation redditionnelle des ministres et sous-ministres.

Un problème crucial tient au fait que le gouvernement maintient que les sous-ministres comparaissent devant les comités parlementaires uniquement pour « expliquer » au nom de leur ministre, et non pour « rendre compte », même lorsque le sujet concerne les pouvoirs exercés par les sous-ministres, et non les ministres. Selon les définitions du gouvernement, pour l'exercice de ces pouvoirs, les sous-ministres ne peuvent pas s'exprimer au nom des ministres. En effet, le ministre « n'est pas investi » de ces pouvoirs, comme il serait requis si les sous-ministres comparaissaient dans un rôle « d'explication » au nom des ministres. Lorsqu'il s'agit de l'utilisation de leurs pouvoirs propres, les sous-ministres doivent comparaître devant un comité parlementaire à titre de détenteurs de ces pouvoirs.

Peter Aucoin et Mark Jarvis ont, eux aussi, critiqué l'utilisation peu rigoureuse par le gouvernement des termes « responsabilité », « reddition de comptes » et « obligation d'expliquer » : « ceux qui sont

déroutés par l'emploi de ces termes, avec leurs significations multiples, ont des excuses. Ceux qui sont censés en connaître le sens n'ont pas fait tout le nécessaire pour aider à faire le tri »[57]. Ils proposent de cesser de chercher à établir une distinction entre « l'obligation d'expliquer » des sous-ministres et « l'obligation de rendre compte » des ministres. Ils argüent que la relation entre un sous-ministre et le Comité des comptes publics en est une de « reddition de comptes » et doit être traitée en tant que telle.

Les définitions gouvernementales peuvent également engendrer la confusion quant à la relation entre un ministre et son ministère. Si les ministres ont à rendre compte au Parlement des actes des fonctionnaires, alors, selon les définitions gouvernementales, ils doivent posséder l'autorité sur les actes commis par ces derniers en vertu des pouvoirs dont ils sont directement investis. Peut-être le gouvernement considère-t-il que la responsabilité générale des ministres pour leur ministère l'emporte sur les responsabilités statutaires et autres que les sous-ministres possèdent en propre. Mais il ne le dit pas.

Les notions de responsabilité, de reddition de comptes et d'obligation d'expliquer ont été employées à toutes sortes de sauces, avec toutes sortes de nuances différentes, par différentes personnes et à différents endroits. Dans la version française du document de 1977 du Conseil privé, *La responsabilité constitutionnelle*, les termes anglais « *accountability* » et « *answerability* » sont tous deux traduits par « rendre compte ». Les sources britanniques utilisent ces trois termes d'une manière très différente de celle du gouvernement canadien. Les trois termes sont ce que les philosophes qualifient de « notions éminemment contestables ». À ce titre, ils n'ont pas de sens fixe, rigoureux, mais peuvent être employés de diverses façons pour traduire des intentions et des significations qui se recoupent, se complètent et même se contredisent. La définition et l'emploi de ces termes dépendent de l'usage que l'on veut en faire.

En fin de compte, le gouvernement semble dire qu'il n'est pas prêt à reconnaître, ou à laisser le Parlement reconnaître, que les sous-ministres possèdent en propre des pouvoirs légaux et autres au sujet desquels le Comité des comptes publics pourrait leur demander des comptes. Le gouvernement n'a pas donné de raison convaincante de ce refus, hormis des descriptions fautives du système britannique, des arguments confus et contradictoires, des déclarations *ex cathedra* et des critiques du comportement du Parlement canadien.

3.7
Conclusions

Le système de l'agent comptable britannique ne confère pas aux comités parlementaires le pouvoir de récompenser et de punir les fonctionnaires ou de leur donner des instructions. Il ne compromet pas le principe de la responsabilité ministérielle. Il ne conduit pas au déballage en public d'une pléthore de différends entre ministres et sous-ministres. Il n'enfreint pas la confidentialité des discussions entre ministres et sous-ministres. Il ne signifie pas que la sorte de système informel qui fonctionne au Canada pour trancher les désaccords entre ministres et sous-ministres ne peut être conservé.

Il subsiste trois arguments contre l'adoption du système britannique au Canada : premièrement, qu'il n'y a pas de nécessité parce que le système canadien actuel fonctionne bien; deuxièmement, que le Comité des comptes publics canadien, tout comme le Parlement lui-même, est trop partisan pour jouer le rôle qui serait le sien si l'on adoptait le modèle de l'agent comptable; troisièmement, que cela altérerait la relation entre les ministres et les sous-ministres.

La présente étude n'est pas le lieu où discuter de la qualité de l'approche canadienne actuelle. Mais ce qu'elle a clairement établi, c'est qu'il existe suffisamment d'ambiguïtés, de contradictions et de lacunes dans

l'approche actuelle des responsabilités et obligations redditionnelles respectives des ministres et des fonctionnaires en matière d'administration financière pour engendrer la confusion sur le titulaire de la responsabilité. En soi, cela suffit pour que l'on recherche sérieusement d'autres façons d'attribuer la responsabilité et d'autres façons d'assurer la probité. Le système de l'agent comptable britannique offre une clarté et une cohérence quant aux rôles et aux responsabilités qui font défaut au Canada. La clarté et la cohérence ne garantissent pas que le système assurera la probité, mais peuvent y contribuer.

Nous avons déjà examiné plus haut la question de l'esprit partisan qui règne au Comité des comptes publics. La conclusion qui s'en dégage est qu'il s'agit là d'un souci exagéré car s'il s'est effectivement montré partisan à l'occasion, notamment lors de l'enquête sur l'affaire des commandites, la plupart du temps, le Comité ne fonctionne pas de manière partisane. L'esprit de parti se manifeste probablement lorsqu'il se penche sur les décisions et responsabilités de ministres, mais lorsqu'il s'agit des responsabilités et décisions de fonctionnaires, cela n'arrive habituellement pas. Il s'est montré admirablement non partisan au cours de son étude de 2005 sur la reddition de comptes ministérielle et sous-ministérielle.

Les réformes peuvent construire sur cet acquis et encourager le Comité à éviter les sujets potentiellement risqués où le zèle partisan triomphe sur le souci, commun à tous les partis, de la probité de l'administration financière au Canada. Dans toute la mesure du possible, il ne faudrait pas lui demander de faire enquête sur des sujets où les décisions ont été prises par les ministres. Le lieu approprié pour un tel examen des décisions ministérielles (ou absence de décisions), c'est la Chambre des communes ou les autres comités parlementaires qui traitent des politiques.

Enfin, il ne fait aucun doute que la réforme des responsabilités et obligations redditionnelles respectives des ministres et fonctionnaires

exigerait une modification de la relation entre sous-ministres et ministres. Autrement, une réforme ne servirait pas à grand-chose. La refonte transformerait également la relation entre les sous-ministres, d'une part, et le Ministère et le centre, d'autre part, c'est-à-dire le Bureau du Conseil privé et le Premier ministre. Elle renforcerait l'engagement des sous-ministres envers leurs responsabilités légales et autres au niveau de la gestion de leur ministère. Les sous-ministres sont le point focal du genre de réforme que suppose le modèle de l'agent comptable. Ces réformes vont au-delà de la recommandation de la Commission Glassco de « laisser les gestionnaires gérer » et de celle de la Commission Lambert d'« obliger les gestionnaires à gérer » pour transmettre un message plus exigeant : « Les gestionnaires doivent gérer ».

4 Une solution canadienne

Deux conclusions se dégagent de cette étude des responsabilités et obligations redditionnelles des ministres et fonctionnaires en Grande-Bretagne et au Canada. En première place figurent l'incohérence, la confusion et le manque de clarté de la position du gouvernement canadien dans ce domaine. Cette conception détermine largement la confusion qui règne sur la question de savoir qui, du ministre ou du fonctionnaire, détient la responsabilité et doit rendre les comptes. Ce manque de clarté handicape ensuite le Parlement lorsqu'il cherche à assurer la probité de l'administration financière. Le seul élément clair semble être l'insistance du gouvernement que les sous-ministres ne sont comptables qu'à l'intérieur de l'administration et que toute la reddition de comptes envers ou devant le Parlement est l'apanage des ministres.

En second lieu vient l'observation que le gouvernement canadien refuse que le Parlement puisse interpréter le principe de la responsabilité ministérielle ou la signification pratique des dispositions légales relatives à la responsabilité et à la reddition de comptes.

Ces conclusions sont d'autant plus inquiétantes que le Parlement et le gouvernement ont chacun une tâche à remplir afin que l'on y voie plus

clair dans les mécanismes de reddition de comptes au Parlement. Jusqu'à présent, le dialogue entre le Parlement et le gouvernement n'a pas été mené de manière fructueuse. Le gouvernement a exprimé sa position, le Parlement a proposé un changement que le gouvernement a catégoriquement rejeté. La divergence ne pourra être surmontée que par un dialogue entre les deux parties et non par l'esprit de confrontation qui marquait le rejet sommaire par le gouvernement des propositions de réforme de l'obligation redditionnelle des sous-ministres que le Comité des comptes publics a présentées en mai 2005.

La responsabilité ministérielle n'est que l'une des trois grandes doctrines concernant la responsabilité et la reddition de comptes dans le régime parlementaire canadien. Les deux autres sont la suprématie du Parlement et la primauté du droit. Le Parlement fait les lois et il peut prétendre à une part de la propriété du principe de la responsabilité ministérielle et de son application à la reddition de comptes des ministres et fonctionnaires dans l'enceinte parlementaire.

Le dialogue est d'autant plus impératif que certaines des vues du gouvernement canadien sur la responsabilité, la reddition de comptes et le rôle du Parlement sont fondées sur des prémisses contestables. Par exemple, l'assertion du gouvernement que le Parlement n'a nul pouvoir de superviser l'observation des lois ne reflète pas fidèlement les attributions constitutionnelles du Parlement. Le point de vue du gouvernement sur la reddition de comptes des sous-ministres est en contradiction avec ses propres définitions de la responsabilité, de l'obligation de rendre compte et de l'obligation d'expliquer. Son affirmation que le Parlement ne veut pas établir de distinction entre les responsabilités des ministres et celles des fonctionnaires est contraire à la réalité : tant le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes de 1985 que le Comité des comptes publics, dans son rapport intitulé *La gouvernance dans la fonction publique du Canada : Obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre des comptes*, se sont prononcés en faveur de cette distinction. Jusqu'à présent, le Parlement

n'a pu la faire parce que le gouvernement ne la faisait pas non plus dans ses nombreuses descriptions formelles des rôles redditionnels des ministres et des sous-ministres et d'autres fonctionnaires.

Les lois et règlements actuellement en vigueur rendent les sous-ministres responsables de la régularité et de la probité de l'administration financière. L'interprétation gouvernementale de la reddition de comptes envers le Parlement signifie, toutefois, que même si les sous-ministres possèdent ces pouvoirs statutaires, seuls les ministres peuvent être appelés à rendre des comptes au Parlement. Cette interprétation du principe de la responsabilité ministérielle manque de clarté et est source de confusion.

Un système efficace de reddition de comptes financière n'exige pas que l'on modifie les responsabilités légales des sous-ministres mais la façon dont les comptes leur sont demandés. Le Parlement et le gouvernement ont un intérêt commun à assurer la régularité, la probité et l'optimisation des ressources dans l'administration financière. Les instruments pour ce faire sont, du côté parlementaire, le vérificateur général et le Comité des comptes publics et, du côté du gouvernement, les sous-ministres et le Conseil du Trésor. Il manque au Canada deux éléments d'un système cohérent et efficace : premièrement, une focalisation appropriée sur la reddition de comptes par les sous-ministres, auxquels la loi attribue des responsabilités claires en matière d'administration financière; deuxièmement, un Conseil du Trésor qui soutienne tant le Comité des comptes publics que les sous-ministres dans la quête d'une administration financière probe.

Les quatre entités qui doivent avoir un rôle dans un régime efficace de reddition de comptes en matière financière sont : premièrement, les sous-ministres, légalement responsables de l'administration; deuxièmement, le Conseil du Trésor, l'organisme central devant veiller à ce que l'administration financière réponde à des normes acceptables;

troisièmement, le vérificateur général, qui vérifie l'emploi des fonds publics; quatrièmement, le Comité des comptes publics, qui examine les problèmes soulevés dans les rapports du vérificateur général. Au Canada, contrairement à la Grande-Bretagne, ces entités ne convergent pas pour créer un système efficace de reddition de comptes financière au Parlement.

Les usages canadiens ont pris forme dans les conditions différentes du passe, lorsque le Comité des comptes publics était faible et inefficace, lorsqu'il était admis que les ministres se mêlent de près des détails de l'administration financière et lorsque le contrôle exercé par les organismes centraux du gouvernement ne laissait qu'un rôle mineur aux sous-ministres. Beaucoup de choses ont changé depuis. Les rôles des divers organes n'ont pas été adaptés en conséquence. Le but d'une réforme devrait être d'assurer que chacun de ces acteurs joue un rôle approprié et qu'ensemble ils créent un système efficace et cohérent de reddition de comptes au Parlement pour l'administration financière.

4.1
Les sous-ministres

Le principal point de litige sur le plan de la reddition de comptes financière au Parlement tient à la position gouvernementale que les sous-ministres comparaissent devant le Comité des comptes publics uniquement pour répondre au nom de leur ministre. Les arguments que le gouvernement avance à l'appui de cette thèse ne sont pas convaincants. L'alternative, en faveur de laquelle se sont prononcés une commission royale, un Premier ministre et des comités parlementaires, serait que les sous-minitres aient à rendre compte au Comité des comptes publics de la gestion des programmes et de l'administration ministérielle. Il convient de définir clairement les affaires dont ils sont responsables et comptables. À cette fin, nous formulons la recommandation suivante :

- *Les sous-ministres devraient rendre compte en leur nom propre au Comité des comptes publics, à titre de détenteurs de responsabilités. Toutes les parties concernées doivent reconnaître et accepter que la responsabilité des sous-ministres à l'égard de l'exercice de leurs pouvoirs légaux et autres est personnelle et ne peut être déléguée.*

Les responsabilités légales et autres des sous-ministres se limitent à l'administration du ministère à la tête duquel ils sont placés. Toute réforme doit reconnaître que l'intérêt national ou général peut parfois entrer en conflit avec les responsabilités ministérielles d'un sous-ministre. La décision de privilégier les intérêts plus larges est de nature politique et doit être prise par les politiciens, et non les fonctionnaires. Il arrive que la responsabilité collective et individuelle d'un ministre doive prendre le pas, quitte à enfreindre plus ou moins les règles. Afin d'instaurer un équilibre approprié, il conviendrait d'établir un mécanisme formel par lequel un ministre peut passer outre à l'avis de son sous-ministre.

La correspondance relative à la décision contraire d'un sous-ministre devrait être transmise au Secrétariat du Conseil du Trésor. Cette correspondance y serait consultable par le Bureau du vérificateur général dans le cadre de son travail de vérification. Transmettre cette correspondance au Comité des comptes publics (ce qui, contrairement à ce qu'ont pu dire certains observateurs canadiens, n'est pas la pratique britannique) risquerait d'encourager des manifestations partisanes extrêmes en son sein. Le vérificateur général est en mesure d'examiner la correspondance et de jauger soigneusement les enjeux en cause dans la décision contraire et de remettre un rapport réfléchi au Comité. Notre recommandation est donc celle-ci :

- *Le gouvernement devrait instaurer un mécanisme formel par lequel un ministre peut écarter les objections d'un sous-ministre concernant des affaires mettant en jeu les pouvoirs que les sous-ministres exercent en propre;*

- *Ces décisions contraires devraient être consignées dans une correspondance entre le ministre et le sous-ministre. Cette correspondance devrait être transmise à l'agent compétent du Secrétariat du Conseil du Trésor et être mise à la disposition du Bureau du vérificateur général pour examen.*

D'aucuns ont récemment avancé que la confusion quant aux responsabilités et obligations redditionnelles pourrait être levée si « face à des transactions proposées relevant des pouvoirs et responsabilités du sous-ministre, mais auxquelles il se refuse à donner son aval », le sous-ministre informe le ministre qu'il « n'approuve pas et n'acceptera pas la responsabilité personnelle devant un comité parlementaire »[33]. Cette proposition ne contient aucune disposition autorisant une décision du ministre contraire à l'avis du sous-ministre.

L'adoption de cette proposition enfreindrait le principe de la responsabilité ministérielle. Comme on l'a montré, un ministre britannique peut avoir d'excellentes raisons de passer outre à l'avis d'un agent comptable, dans l'intérêt national ou public, ou de résoudre un problème d'une manière qui satisfasse le ministre, l'agent comptable et le Trésor. Les sous-ministres ne devraient pas être placés en situation d'avoir à prendre des décisions contraires aux lois et autres règles qu'ils sont tenus d'observer, même si ces violations peuvent être jugées souhaitables dans l'intérêt public ou national. Les jugements politiques ne sont pas formés sur la base des mêmes considérations que les jugements administratifs, et dans les régimes parlementaires britanniques et canadiens, lorsqu'il y a désaccord entre les ministres et les fonctionnaires, le jugement du ministre doit l'emporter. C'est ce que requiert le principe de la responsabilité ministérielle.

À l'heure actuelle, la durée du mandat des sous-ministres dans un ministère est trop courte. Ils devraient rester en poste plus longtemps afin qu'ils puissent dûment exercer leurs responsabilités administratives et en être tenus comptables. Le Comité des comptes publics canadien s'est montré préoccupé par cela dans son rapport de mai 2005, tout comme avant lui la Commission Lambert et Gordon Osbaldeston. Notre recommandation est donc la suivante :

- *Les sous-ministres devraient être nommés pour un mandat de trois à cinq ans.*

4.2
Le Conseil du Trésor

En tant qu'organisme de gestion central de l'appareil gouvernemental, le Conseil du Trésor canadien devrait jouer un rôle plus actif dans les processus de reddition de comptes financière au Parlement. Il devrait avoir une plus grande présence aussi bien auprès du Comité des comptes publics que des sous-ministres. Aussi, nous recommandons ce qui suit :

- *Le Conseil du Trésor devrait établir un protocole à l'intention des sous-ministres définissant les affaires dont ils sont personnellement responsables et dont ils peuvent être appelés à rendre compte au Comité des comptes publics.*

- *Ce protocole devrait être avalisé par le Comité des comptes publics et définir les règles générales régissant la comparution des sous-ministres devant le Comité.*

D'autres fonctionnaires, en sus des sous-ministres, possèdent en propre des responsabilités en matière de gestion financière : les chefs d'organismes de services spéciaux et de programmes gouvernementaux qui ne constituent pas des ministères normaux, tels que la GRC, la Commission des libérations conditionnelles et le Service correctionnel du Canada. La plupart des sociétés d'État et fondations à financement public sont maintenant assujetties à une vérification du Bureau du vérificateur général. Les premiers dirigeants de ces organismes non

ministériels devraient comparaître devant le Comité des comptes publics au même titre et en la même capacité que les sous-ministres. Notre recommandation est la suivante :

- *Le Conseil du Trésor devrait dresser une liste des chefs d'organismes et gestionnaires des initiatives horizontales sujets à vérification par le Bureau du vérificateur général et les informer de leurs obligations de rendre compte au Comité des comptes publics.*

Au Canada, c'est au vérificateur général qu'il incombe de faire rapport au Comité des comptes publics sur les suites (ou l'absence de suites) données à ses recommandations. Or, c'est au gouvernement, et non au vérificateur général, qu'appartient la responsabilité de la gestion financière. Ce n'est pas là un rôle approprié pour le vérificateur et il devrait plutôt être rempli par le Conseil du Trésor. Notre recommandation est la suivante :

- *Le Conseil du Trésor devrait faire rapport au Comité des comptes publics sur les mesures prises par le gouvernement suite à ses recommandations.*

4.3
Le Comité des comptes publics

Le gouvernement affirme que le Comité des comptes publics canadien ne se comporte pas toujours de manière non partisane. Cela est vrai, mais il est vrai aussi que le Comité fait preuve de neutralité partisane la plus grande partie du temps. Le Comité devient partisan lorsqu'il fait enquête sur des sujets que le gouvernement a rendu partisans : ceux mettant en jeu des décisions douteuses de ministres. Le centre des préoccupations et travaux du Comité des comptes publics ne devrait pas être le bien-fondé des politiques, mais plutôt la manière dont ces dernières sont administrées, et en particulier du point de vue de la régularité, de la probité, de l'économie et de l'efficience. Ces considérations se situent carrément du côté administration du continuum

politique-administration. Lorsqu'il y a intervention ministérielle dans ces domaines, la question devient politique et partisane et, comme on l'a vu lors de l'enquête du Comité des comptes publics sur l'affaire des commandites, elle devient l'enjeu de batailles rangées entre gouvernement et Opposition. Le fait que le gouvernement persiste à dire que les ministres sont comptables de tous les actes des fonctionnaires, y compris de ceux des sous-ministres en vertu des pouvoirs légaux qu'ils sont seuls à posséder, à l'exclusion des ministres, attise les affrontements partisans.

C'est au Comité des comptes publics que revient la tâche vitale d'assurer la probité de l'administration financière, une responsabilité qu'il remplit au nom du Parlement et, plus généralement, du peuple canadien. Le Comité doit exécuter cette fonction de manière équitable et impartiale. Lorsque des fonctionnaires comparaissent devant lui, il devrait éviter de se diviser selon des lignes partisanes. Il devrait continuer à observer les règles actuelles assurant la confidentialité des avis donnés aux ministres et interdisant de poser aux fonctionnaires des questions sur des sujets politiques. Si le gouvernement le souhaite, des dispositions explicites visant à préserver la confidentialité pourraient être incorporées au protocole rédigé par le Conseil du Trésor sur les responsabilités et obligations redditionnelles des sous-ministres. Notre recommandation est la suivante :

- *Les sous-ministres, en tant que responsables administratifs des ministères, les titulaires de postes équivalents et les premiers dirigeants d'autres organismes gouvernementaux devraient être les principaux témoins appelés à comparaître devant le Comité des comptes publics.*

Le Comité des comptes publics, comme les autres comités de la Chambre, souffre d'une rotation fréquente de ses membres. Cela est particulièrement évident lorsque le Comité mène une enquête sur un scandale politique, comme dans le cas des commandites. Si l'on veut

que le Comité fonctionne efficacement, sa composition devra être plus stable. Notre recommandation est la suivante :

- *Les membres du Comité des comptes publics devraient y siéger pendant toute une législature.*

4.4
Le vérificateur général

Le rôle que joue actuellement le Bureau du vérificateur général dans les mécanismes de reddition de comptes au Parlement est approprié. Deux changements ont déjà été recommandés plus haut : premièrement, que la fonction actuellement remplie par le Bureau, soit faire rapport au Comité des comptes publics sur les mesures gouvernementales prises en réponse à ses recommandations, soit transférée au Conseil du Trésor; deuxièmement, que la correspondance relative aux décisions ministérielles contraires à l'avis des sous-ministres soit disponible au Secrétariat du Conseil du Trésor pour examen par le Bureau du vérificateur général aux fins de ses audits.

4.5
La mise en œuvre des réformes

La mise en œuvre des réformes exigera des ajustements de la part du gouvernement et du Comité des comptes publics. Quantité de personnes et d'organismes seront mis en jeu et les cultures politiques et administratives devront évoluer. Le Comité des comptes publics devrait suivre l'avancement des réformes. Notre recommandation est la suivante :

- *Le gouvernement devrait faire rapport chaque année au Parlement sur l'avancement des réformes.*

Les rapports du gouvernement devraient être aussi précis que possible sur des aspects tels que la désignation des détenteurs de responsabilités, les échéanciers, les ressources requises et ce qui a déjà été réalisé, etc. Le vérificateur général devrait exprimer son avis sur ces rapports. Notre recommandation est la suivante :

- *Le vérificateur général devrait exprimer son avis sur les rapports du gouvernement sur l'avancement des réformes. Le Comité des comptes publics devrait procéder à un examen annuel de l'avancement des réformes à la lumière des rapports du gouvernement et des avis du vérificateur général.*

Note

Ces réformes n'empêcheront pas, par elles-mêmes, les fautes dans l'administration financière. Cependant, si elles sont apportées, on saura sans confusion possible qui en est responsable. Cela devrait dissuader de les commettre. Le fait que les sous-ministres et les premiers dirigeants d'organismes devront se concentrer davantage sur la gestion financière les rendra aussi plus soucieux de probité. La reddition de comptes gouvernementale au Parlement pour la gestion des deniers publics deviendra ainsi plus ouverte et transparente. Les sous-ministres et autres responsables de l'administration financière devraient garder à l'esprit les questions que le Trésor britannique recommande aux agents comptables de se poser s'ils ont des doutes sur une ligne de conduite envisagée : *Pourrais-je défendre de manière satisfaisante cette action devant le Comité des comptes publics?*

Et puisque la reddition de comptes au Parlement s'inscrit dans une reddition de comptes plus large, la question peut être formulée encore plus simplement : *Pourrais-je défendre de manière satisfaisante cette action devant le public?*

Annexe A :

La directive ministérielle sur « l'aéronef d'entraînement avancé Hawk 128 »

Le 29 juillet 2003, sir Kevin Tebbit, sous-secrétaire d'État permanent et agent comptable principal au ministère de la Défense, écrit à son ministre, le secrétaire d'État à la défense, lui offrant un avis officiel sur les modalités à suivre relativement au projet d'aéronef d'entraînement avancé. Cette lettre est classée « confidentiel-commercial » et non rendue publique. Le ministre répond en date du 30 juillet, dans une lettre ultérieurement rendue publique, remerciant le secrétaire permanent de son « avis officiel » et le félicitant d'avoir « résumé clairement l'éventail des questions dont j'ai parlé avec mes collègues du Cabinet ». Le ministre informe l'agent comptable qu'il a soigneusement pesé ses conseils, mais qu'il a néanmoins pris une décision :

> [Traduction]
>
> Comme vous le savez, le gouvernement attache une importance considérable à la préservation d'une industrie de l'armement innovante et compétitive au Royaume-Uni. La commande d'une nouvelle version améliorée de l'excellent chasseur Hawk appuierait notre industrie aéronautique de pointe, et notamment la création d'emplois qualifiés, et favoriserait les exportations futures de versions du Hawk. Ayant pesé les facteurs militaires, industriels et économiques, j'ai conclu que le Ministère devrait passer, sous réserve de négociations contractuelles heureuses, une commande initiale de 20 appareils Hawk 128, avec des options d'achat d'appareils supplémentaires jusqu'à hauteur du besoin total de 44.

Le ministre conclut : « Je serais reconnaissant, à vous et au CDP, d'agir en conséquence ».

Le 5 août 2003, sir Kevin Tebbit, en sa qualité d'agent comptable, écrit à sir John Bourn, contrôleur-vérificateur général, l'informant qu'il a

« demandé et reçu une directive ministérielle pour des raisons d'optimisation des ressources » et qu'il n'a « pas de réserves quant à la régularité et probité de la décision du secrétaire à la défense ». sir Kevin Tebbit joint la correspondance voulue à sa lettre et conclut :

> Je crois savoir que vous allez maintenant informer le président du Comité des comptes publics de cet échange. Tant ma requête d'une directive que la réponse du secrétaire d'État sont classées confidentiel-commercial. Ma note, en particulier, restera commercialement sensible même après l'annonce de la décision du secrétaire d'État et, pour cette raison et puisqu'il s'agit d'un avis interne donné au ministre, je n'aimerais pas la voir diffusée au public. Je serais ravi de passer en revue avec vous la formulation de la lettre que vous pourriez écrire au député Edward Leigh [le président du Comité des comptes publics] si cela peut vous être utile.

Le même jour, l'agent comptable écrit au *Treasury Officer of Accounts*, l'informant qu'il a demandé et reçu une directive ministérielle et lui faisant savoir qu'il a informé le contrôleur-vérificateur général, qui « va maintenant informer le président du CCP, lequel décidera si la question mérite examen ».

Le Comité des comptes publics interroge sir Kevin Tebbit sur la directive ministérielle en février 2004, dans le cadre de son étude d'un rapport du contrôleur-vérificateur général sur les gros projets du ministère de la Défense[14]. Edward Leigh (le président du Comité) demande à sir Kevin Tebbit comment il justifie la décision du secrétaire d'État. Sir Kevin Tebbit répond :

> [Traduction]
>
> . . . Si vous me permettez de le dire, il ne m'appartient pas de le faire. J'ai conseillé le secrétaire d'État et suivi la procédure voulue. Il a écouté mon conseil, en a parlé avec ses collègues du Cabinet et a pris une décision. C'est donc la décision du gouvernement, et je l'exécuterai au mieux de mes capacités.

> Le président : Qu'est-ce qui vous a amené à demander cette directive? Étiez-vous sensible aux arguments invoquant la capacité industrielle et la création d'emplois lorsque vous avez demandé la directive? Pourquoi avez-vous demandé la directive dans ces conditions?
>
> Sir Kevin Tebbit : J'avais connaissance de ces considérations. Je ne les ignorais pas, mais j'ai donné un avis qui, à mon sens, prenait en compte les diverses considérations. Les ministres ont pesé ces éléments et pris une décision. Je ne puis vous en dire plus que cela, le détail de mon conseil au secrétaire d'État doit rester confidentiel. C'est maintenant une affaire qui relève du secrétaire d'État[35].

Le Comité des comptes publics ne demande pas à entendre le secrétaire d'État à la défense sur ce sujet. Il fait référence à la directive ministérielle dans son rapport, mais sans autres commentaires. Le Comité des comptes publics s'intéresse uniquement aux questions administratives, à l'exclusion des questions politiques. Les ministres ne comparaissent pas devant lui, bien qu'il ait pouvoir de les convoquer. Ultérieurement, ayant examiné la documentation pertinente, l'ombudsman parlementaire avalise la non-diffusion des documents au motif que la communication de l'information n'est pas dans l'intérêt public car, tout bien pesé, cela ferait plus de mal que de bien[36].

Annexe B :

Sir Tim Lankester et le barrage de Pergau

En 1991, l'*Overseas Development Administration* (ODA) britannique, après trois années de débats et de controverses internes, a décidé de dépenser 234 millions de livres pour le projet du barrage de Pergau en Malaisie, soit le plus gros montant jamais alloué à un projet au titre de son programme d'aide. En 1993, le contrôleur-vérificateur général, dans un rapport hautement critique sur le projet de barrage, a fait savoir que le secrétaire permanent et agent comptable de l'ODA, Tim Lankester, avait déconseillé de financer le projet mais que le ministre, sir Douglas Hurd, secrétaire d'État aux affaires étrangères, était passé outre à ses objections écrites officielles[37].

Le barrage de Pergau est devenu l'une des très rares occasions où un désaccord entre un agent comptable et son ministre a été étalé au grand jour. Le Comité des comptes publics, puis le Comité des affaires étrangères de la Chambre des communes, ont tous deux fait enquête sur la question. Avant que la poussière ne retombe, le *Times* à lui seul avait publié plus de 50 articles, éditoriaux et lettres concernant le barrage. Ce battage a fait du barrage de Pergau non seulement le plus gros projet d'aide de l'histoire britannique, mais aussi une *cause célèbre*.

La moindre des préoccupations du Parlement et de la presse n'était pas que l'aide britannique pour le barrage de Pergau était entremêlée à des commandes d'armement de la Malaisie. D'ailleurs, le Comité des affaires étrangères a conclu qu'un protocole d'entente signé par les deux gouvernements semblait coupler les deux, ce qui est contraire à la loi britannique[38]. La presse a ajouté des allégations de dessous-de-table et de prix gonflés en Malaisie à ce mélange déjà explosif et illégal d'achat d'armes et d'aide. À un moment donné, le Premier ministre malaisien, indigné par cette campagne de presse, a interdit pendant sept mois à son gouvernement de passer des marchés avec des entreprises

britanniques. D'autres accusations volaient, notamment que des sociétés britanniques liées au gouvernement conservateur retiraient des bénéfices du projet.

Les objections au projet formulées par l'agent comptable dans sa note de dissentiment portaient sur des considérations économiques. Comme il l'a dit au Comité des comptes publics, « ce projet était sans conteste économiquement mauvais ». La note de dissentiment de sir Tim Lankester (qui a été fait chevalier KCB en 1993) n'invoquait pas des questions de régularité ou probité, mais des facteurs économiques — d'optimisation des ressources — qui étaient tellement défavorables qu'il a résolu de ne pas poursuivre sans une directive ministérielle[39]. Sir Tim Lankester a assuré au Comité « que l'ODA s'intéressait exclusivement aux aspects économiques, techniques, financiers et commerciaux du projet et qu'il n'a jamais été question d'un couplage avec des ventes d'armement »[40]. Le Ministère ne s'était pas interrogé sur la légalité du projet et n'avait aucun juriste dans son personnel.

Selon les règles en vigueur à l'époque, une objection écrite d'un agent comptable invoquant la probité ou la régularité, ainsi que la réponse ministérielle, devaient être transmises au contrôleur-vérificateur général. Cette communication n'était pas impérative si l'objection portait sur l'économie, l'efficience ou l'efficacité, mais il fallait informer de son existence le *National Audit Office* s'il effectuait une enquête en rapport avec le sujet. Du fait que l'objection de sir Tim Lankester avait des motifs économiques, la documentation n'a pas été transmise au vérificateur général ni communiquée au Comité des comptes publics qui faisait alors enquête sur le projet. Celle-ci avait apparemment été déclenchée par les préoccupations du vérificateur général lui-même, et non par l'objection formelle de l'agent comptable.

Une inquiétude majeure de sir Tim Lankester était que le devis du projet était passé de 316 à 387 millions de livres, soit une majoration de plus

de 25 p. 100, deux semaines seulement après la signature de l'accord par les deux premiers ministres. Le Comité des comptes publics a conclu que : « Il était légitime et conforme à ses responsabilités que l'agent comptable ait dit aux ministres qu'il lui faudrait une directive avant de débourser des fonds pour ce projet »[61]. Le gouvernement, s'est fait dire le Comité, a décidé de continuer parce que les ministres ne voulaient pas revenir sur un engagement donné à la Malaisie au niveau le plus élevé et parce qu'ils craignaient des conséquences sérieuses pour les entreprises et exportations britanniques si l'aide était refusée. Le secrétaire d'État, sir Douglas Hurd, a indiqué au Comité que l'agent comptable avait fait son devoir mais qu'il a écarté son objection parce que, selon sa perspective plus large de ministre, il en aurait résulté des conséquences potentiellement néfastes pour les entreprises et les exportations britanniques en Malaisie si le gouvernement s'était désisté.

Des discussions approfondies avaient eu lieu au sein du Ministère, entre sir Tim Lankester et son ministre et entre le ministre et ses collègues, avant que l'agent comptable n'enregistre ses objections et la décision contraire du ministre. Sir Tim Lankester n'a pas consulté le chef de la fonction publique (le secrétaire du Cabinet) avant d'enregistrer son objection, bien que cette possibilité lui fut ouverte. Il considérait que le règlement du problème lui incombait. Le projet ne remplissait pas les objectifs déclarés du programme. Le but du programme d'aide étrangère était d'accroître le bien-être économique du pays bénéficiaire. Ce n'était pas le cas du barrage de Pergau et donc il ne devait pas être financé au titre de ce programme.

Les reportages au sujet du barrage de Pergau ne ménageaient pas le gouvernement. Les allégations de corruption et l'absence flagrante de souci pour l'économie et l'efficience de cette dépense massive ont marqué l'opinion publique. Les objections économiques et juridiques se doublaient d'inquiétudes écologiques. Un groupe de pression basé à Londres, le *World Development Movement*, a ouvert un recours en justice

contre le gouvernement en argüant que le financement du barrage contrevenait à la loi qui stipulait que l'objectif premier de l'aide britannique devait être le bien-être économique du pays bénéficiaire ou de son peuple. La Haute Cour britannique a suivi ce raisonnement et a déclaré illégal le financement du projet à partir du budget de *l'Overseas Development Administration*. Bien que le gouvernement n'ait pas interjeté appel de ce jugement, il a continué le projet en le finançant sur ses réserves, mais en refusant en même temps de restituer au budget de l'aide les 34 millions de livres déjà dépensés pour le barrage de Pergau.

Le Comité des comptes publics, dans son rapport sur l'affaire Pergau, a recommandé qu'à l'avenir, lorsqu'un ministre décide une dépense publique contre l'avis défavorable de ses hauts fonctionnaires, que les motifs de cet avis soient de nature économique ou non, copie de la note de dissentiment soit automatiquement transmise au Comité des comptes publics. Le mécanisme finalement adopté veut que les objections officielles des agents comptables soient transmises plutôt au contrôleur-vérificateur général.

En 1995, des hauts fonctionnaires ont fait savoir que les ministres projetaient une coupure « sauvage » de 40 p. 100 du programme d'aide étrangère britannique en représailles de la révélation par le Ministère de l'utilisation illégale et antiéconomique des fonds d'aide pour le barrage de Pergau. Ces compressions budgétaires étaient beaucoup plus fortes que celles imposées à d'autres ministères et contraires à la promesse du gouvernement d'accroître l'aide[67]. Ils affirmaient que le Trésor avait prêté son concours aux ministres pour ces coupures punitives du budget de l'aide.

Sir Tim Lankester, qui était très en vue dans les échelons supérieurs de la fonction publique britannique (il avait été sous-secrétaire permanent du Trésor avant de diriger *l'Overseas Development Administration*, et

secrétaire privé de la Première ministre Margaret Thatcher de 1979 à 1981), a quitté son poste de secrétaire permanent de *l'Overseas Development Administration* en 1994 pour devenir secrétaire permanent du ministère de l'Éducation. Ce poste a été déclaré excédentaire en 1995 suite à une restructuration administrative. En 1996, sir Tim Lankester a pris sa retraite de la fonction publique à l'âge précoce de 52 ans et est devenu directeur de l'École des études orientales de l'Université de Londres.

Cette affaire très inhabituelle illustre très clairement les principes constitutionnels qui sous-tendent la charge d'agent comptable[63]. Une fois que le ministre est passé outre à l'objection de l'agent comptable, c'est le ministre, et non plus le fonctionnaire, qui détenait la responsabilité et qui a dû rendre compte au Parlement. Comme le dit le Trésor, une fois qu'un agent comptable a enregistré une objection par une note de dissentiment et qu'une décision contraire lui a été signifiée par le ministre, on peut s'attendre à ce que le Comité des comptes publics « reconnaisse que l'agent comptable ne porte nulle responsabilité personnelle pour la transaction »[64]. Le Comité des comptes publics, au cours de son enquête, a simplement consigné les événements au dossier et déterminé que l'objection de sir Tim Lankester était fondée exclusivement sur des motifs économiques; on ne lui a demandé en aucune façon d'expliquer ou de défendre les décisions relatives au barrage. Le Comité des comptes publics n'a pas convoqué de ministres à témoigner, car son mandat se limite aux responsabilités et à la reddition de comptes des fonctionnaires. Par contre, sir Douglas Hurd et plusieurs autres ministres et ex-ministres ont témoigné devant le Comité des affaires étrangères, bien que la Première ministre Margaret Thatcher ait invoqué un précédent pour s'y refuser.

Sir Timothy Lankester est loin d'être resté anonyme dans l'affaire Pergau. Il a personnellement objecté par écrit. S'il ne l'avait pas fait, il aurait été personnellement responsable de cette dépense très douteuse

et aurait eu des comptes à rendre au Comité des comptes publics. Mais une fois que le ministre l'a désavoué, il ne portait plus cette responsabilité. La doctrine de la responsabilité ministérielle individuelle était ainsi préservée.

À de très rares exceptions près, les mécanismes informels de discussion et de négociation entre ministres et fonctionnaires permettent de régler les différends sans recourir à cette sorte d'objection écrite formelle de l'agent comptable. À l'occasion, les hauts fonctionnaires demandent aux ministres de coucher par écrit des instructions, parce que la mesure proposée est légalement douteuse ou financièrement injustifiable. Cette demande, annonciatrice de difficultés futures, suffit normalement à dissuader un ministre. La responsabilité personnelle de l'agent comptable est devenue un outil puissant pour la bureaucratie, à l'occasion de désaccords avec les ministres, pour contraindre ces derniers à respecter les normes administratives de régularité des transactions financières et apparentées. Peut-être le gouvernement conservateur, au pouvoir depuis longtemps et gagné par la suffisance, voire l'arrogance, pensait-il pouvoir non seulement passer outre impunément aux objections des fonctionnaires mais aussi s'ingérer beaucoup plus dans la gestion de la fonction publique que ne le permettait la convention britannique. Liz Symons, secrétaire générale de la *First Division Association*, a indiqué au Comité Nolan, qui se penchait sur les normes dans la vie publique, que les ministres demandaient de plus en plus à leurs hauts fonctionnaires de sortir des limites admises. Elle a ajouté connaître des fonctionnaires dont les carrières ont sérieusement pâti d'avoir donné aux ministres des conseils « mal reçus »[67].

L'affaire Pergau a aussi confirmé la doctrine de la responsabilité collective des ministres. En effet, beaucoup d'autres ministres, en dehors de sir Douglas Hurd, et notamment les premiers ministres Thatcher et Major, avaient joué un rôle dans les décisions. Un ancien secrétaire d'État, lord Younger, a accepté la responsabilité du protocole

d'entente fautif qui couplait l'aide aux achats d'armes, devenant ainsi ce que le *Times* a qualifié de « bouc émissaire »[68]. Le gouvernement conservateur a subi la sanction de l'électorat avec sa défaite aux élections générales de 1997.

Les ramifications de l'affaire Pergau, pendant qu'elle battait son plein, ont largement dépassé les préoccupations du Comité des comptes publics. De fait, l'examen du Comité a été d'envergure beaucoup plus restreinte que celui du Comité des affaires étrangères. Le système de reddition de comptes par l'intermédiaire des agents comptables a bien fonctionné : une importante question d'économie et de probité des dépenses publiques a été portée à l'attention du Parlement; la responsabilité de la contravention aux normes admises de gestion financière a été carrément attribuée aux ministres; la conduite tant des fonctionnaires que des ministres a été scrutée par des comités parlementaires; et l'électorat a pu prononcer un jugement en connaissance de cause sur la conduite des affaires publiques par le gouvernement. L'affaire Pergau a aussi amené directement des modifications du système de vérification lui-même, devenant un autre jalon important dans l'évolution du contrôle financier exercé par le Comité des comptes publics, le vérificateur général et les agents comptables.

Notes en fin de texte

[1] Treasury Memorandum (non daté), *Responsibilities of an Accounting Officer*, par. 5-6.

[2] HM Treasury, *Regularity and Propriety: a Handbook*, juillet 1997, p. 4.

[3] *Regularity and Propriety: a Handbook*, p. 6, 8.

[4] Ces citations et les suivantes sont extraites de *Regularity and Propriety: a Handbook*, p. 24-25.

[5] UK Treasury, *Guide to the Scrutiny of Public Accounts*, 2004, par. 2.12.

[6] *Value for Money Assessment Guidance*, août 2004, par. 1.1.

[7] Par. 1.3.

[8] *Guide to the Scrutiny of Public Accounts*, par. 2.26.

[9] Vernon Bogdanor, « The Civil Service » dans Vernon Bogdanor (sous la dir. de), *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford : Oxford University Press, 2003, p. 267.

[10] *Responsibilities of an Accounting Officer*, par. 11.

[11] *Responsibilities of an Accounting Officer*, par. 22.

[12] Ces données proviennent de Peter Barberis, *The Elite of the Elite: Permanent Secretaries in the British Higher Civil Service*, Aldershot : Dartmouth, 1996, chapitre 10, « Strangers in Paradise? Permanent Secretaries, Ministers and their Departments », p. 181-198.

[13] *Responsibilities of an Accounting Officer*, par. 28.

[14] Cette citation et les suivantes proviennent de Barberis, p. 222-227.

[15] Royaume-Uni, Cabinet Office, *The Armstrong Memorandum: The Duties and Responsibilities of Civil Servants in Relation to Ministers*. Note du chef de la fonction publique : « The Armstrong Memorandum », 1985, modifiée le 17 juillet 1996.

[16] Royaume-Uni, Cabinet Office, *Guidance on Codes of Practice for Board Members of Public Bodies*, octobre 2004.

[17] (Treasury, *Guide to the Scrutiny of Public Expenditure*, octobre 2004, par. 4.6. Voir aussi *Responsibilities of an Accounting Officer*, par. 30).

[18] *Ibid.*

[19] Lettre adressée à l'auteur par Brian Glicksman, Treasury Officer of Accounts, 15 juin 2005.

[20] *The Responsibilities of an Accounting Officer*, par. 26.

[21] Toutes ces précisions proviennent du *Guide to Scrutiny*.

[22] *Guide to Scrutiny*, par. 7.2.

[23] Peter Hennessy, *Whitehall*, Londres : Pimlico, 2001, p. 332.

[24] *Réponse du gouvernement au Dixième rapport du Comité permanent des comptes publics*, août 2005.

[25] *Réponse du gouvernement au Dixième rapport du Comité permanent des comptes publics*, août 2005. Italiques ajoutées.

[26] Peter Aucoin, *La nomination et l'évaluation des sous-ministres canadiens : comparaison avec d'autres régimes de type Westminster et proposition de réforme*, étude rédigée pour la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, août 2005.

[27] Analysé plus en détail dans la Partie trois.

[29] Cette tradition, et l'enthousiasme de l'Opposition parlementaire pour la chasse aux scandales qui en résulte, est examinée plus en détail dans la Partie trois qui traite de l'esprit de parti au sein du Comité des comptes publics.

[30] Barberis, *op cit.*, p. 224.

[31] *Rapport final*, recommandation 9.2, p. 189.

[32] Canada, Chambre des communes, Comité des comptes publics. *La gouvernance dans la fonction publique du Canada : obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre des comptes*, dixième rapport, mai 2005.

[33] *La responsabilité constitutionnelle*, p. 78-79.

[34] Gordon Osbaldeston. *Keeping Deputy Ministers Accountable*, Toronto : McGraw-Hill Ryerson, 1989, p. 168.

[35] *Ibid.*, p. 195, renvoi 7.

[36] Canada, Comité permanent des comptes publics. *Témoignages*, le 21 février 2005, p. 3.

[37] *La responsabilité constitutionnelle*, p 78-79.

[38] *Ibid.*

[39] *Réponse du gouvernement au Dixième rapport du Comité permanent des comptes publics*, août 2005.

[40] Kathryn May. « Gomery: Accountability Based on Old-style Government », *The Ottawa Citizen*, 12 septembre 2005.

[41] Bureau du Conseil privé. *La responsabilité constitutionnelle*, 1977, p. 78-79.

[42] *Rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes* (Comité McGrath), juin 1985.

[43] Comité des comptes publics. *La gouvernance dans la fonction publique du Canada : obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre des comptes*, dixième rapport, mai 2005.

[44] Norman Ward. *The Public Purse: A Study in Canadian Democracy*, Toronto : University of Toronto Press, 1962, p. 275-276. Voir aussi Desmond Morton. « Reflections on Gomery: Political Scandals and the Canadian Memory », *Policy Options* 26(5), juin 2005, p. 14-20.

[45] Par exemple, lorsque Jean-Jacques Blais a occupé le portefeuille de solliciteur général pendant une période de remous parlementaires au sujet du comportement scandaleux du Service de sécurité de la GRC en 1978, il répondait à la première question qui lui était posée sur les événements intervenus sous ses prédécesseurs en disant qu'il n'en parlerait pas. Ensuite, il restait assis en silence lorsque les députés de l'Opposition continuaient à lui poser cette sorte de questions.

[46] *Représentations finales*, par. 86. Cette affirmation est reprise dans la *Réponse au Dixième rapport du Comité permanent des comptes publics*, août 2005.

[47] Bureau du Conseil privé. *Guide du sous-ministre*, 2004, 3.2(a) et *La responsabilité constitutionnelle*, p. 87.

[48] *Représentations finales*, par. 81.

[49] James Ross Hurley. *La responsabilité, la reddition de comptes et le rôle des sous-ministres dans l'administration publique fédérale du Canada*, étude rédigée pour la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, 9 septembre 2005, p. 20.

[50] Dixième rapport, mai 2005, p. 37.

[51] *Réponse du gouvernement au Dixième rapport du Comité permanent des comptes publics*, août 2005 (italiques ajoutés).

[52] Toutes citations extraites du *Guide du sous-ministre*, Bureau du Conseil privé, 2004.

[53] Peter Aucoin et Mark D. Jarvis. *Modernizing Government Accountability: A Framework for Reform*, École de la fonction publique du Canada, 2005, p. 17.

[54] Peter Aucoin et Mark D. Jarvis. *Modernizing Government Accountability: A Framework for Reform*, École de la fonction publique du Canada, 2005, p. 80.

[44] *Ministry of Defence : Major Projects Report : 2003*. Rapport du contrôleur-vérificateur général, HC 195 Session 2003-2004 : 23 janvier 2004.

[45] UK, Public Accounts Committee. *Oral Evidence*, 23 février 2004, Questions 12-14.

[46] United Kingdom, Parliamentary ; ·d Health Service Ombudsman. *Investigations Completed July 2004 – March 2005*, Partie deux : « Ministry of Defence, Department of Trade and Industry and HM Treasury ».

[47] National Audit Office (NOA) Report, *The Pergau Dam Project*, 1992-1993, HC 908.

[48] House of Commons, 1993-1994, Foreign Affairs Committee, Third Report. *Public Expenditure: The Pergau Hydro-Electric Project, Malaysia, The Aid and Trade Provision and Related Matters*, « Defence Exports and Aid Provision », p. ix-xx.

[49] House of Commons, Committee of Public Accounts, 1993-94, Seventeenth Report, *Pergau Hydro-Electric Project, Minutes of Evidence*, 17 janvier 1994, p. 5.

[50] *Ibid.*, p. 6.

[51] Seventeenth Report, p. vi.

[52] Geoffrey Lean. « Ministers Slash Aid in Revenge for Pergau », *The Independent*, 17 septembre 1995.

[53] Voir Anthony Barker et Graham K. Wilson. « Whitehall's Disobedient Servants? Senior Officials' Potential Resistance to Ministers in British Government Departments », *British Journal of Political Science*, 27:2 (avril 1997), p. 236-46, p. 227-228.

[54] *The Responsibilities of an Accounting Officer*, par. 13-14.

[55] Nigel Williamson. « Defiant Ministers Lose Right to Secrecy », *The Times of London*, 2 février 1995. Voir aussi Barker et Wilson, *op cit*, p. 224-225.

[56] « Younger Accepts Blame », 4 mars 1997.

LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE ET LA *LOI SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES* : L'OBLIGATION CONSTITUTIONNELLE DE RENDRE COMPTE DES DÉPENSES GOUVERNEMENTALES

Stan Corbett

1 Introduction

La domination du pouvoir exécutif politique, a-t-on fait valoir, représente une caractéristique essentielle, voire déterminante de l'ordre constitutionnel que le Canada a hérité du Royaume-Uni[1]. Alors que le Cabinet d'aujourd'hui ne mérite pas nécessairement la description que donne Bagehot de son modèle britannique du XIX[e] siècle, qu'il qualifie de « secret bien gardé » de la Constitution, il n'en demeure pas moins

vrai que le Cabinet représente la « passerelle » entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif[3]. Ce principe de la Constitution dont le Canada a hérité est en contradiction constante avec un autre principe dérivé de la même tradition, à savoir l'interdiction faite à l'exécutif de dépenser des fonds publics sans autorisation préalable du Parlement. Cela dit, même à l'époque de Bagehot, « le Cabinet contrôlait d'une main relativement ferme tout le système politique » et l'apologie que fait Bagehot de son rôle dans l'État a peut-être « quelque peu sous-estimé la mesure dans laquelle il a déjà dérobé l'initiative législative au Parlement »[4]. Le danger que le Cabinet use de son influence sur l'assemblée législative pour usurper le pouvoir de légiférer du Parlement, et implicitement le pouvoir de dépenser, sous-tend le troisième principe du régime de Westminster, celui de la responsabilité ministérielle, un principe qui, aux termes de la Constitution canadienne, comporte des éléments à la fois politiques, conventionnels et juridiques.

Il est essentiel d'appréhender à la lumière de ce contexte le concept de la responsabilité ministérielle. Alors que cette dernière est considérée comme la caractéristique primordiale du modèle de Westminster, elle n'est en fait intelligible que par référence aux principes plus fondamentaux de la souveraineté parlementaire et de la primauté du droit. La responsabilité ministérielle est couramment considérée comme une forme de reddition de comptes. Mais la notion même de reddition de comptes suppose l'existence d'une autorité qui puisse exiger ces comptes d'un ministre. La souveraineté parlementaire exige que l'exécutif soit comptable devant le pouvoir législatif; la primauté du droit rend l'exécutif comptable devant le pouvoir judiciaire. La séparation des pouvoirs implicite dans ce modèle n'est, bien entendu, réalisée qu'imparfaitement dans le régime de Westminster, surtout à l'ère de la politique partisane. Cependant, alors que l'on dit souvent que le Canada est doté d'un système de gouvernement responsable de type Westminster, le système canadien diffère sensiblement de son

équivalent britannique. En d'autres termes, s'il est vrai que la séparation des pouvoirs n'est pas pleinement assurée par la Constitution canadienne, il est tout aussi vrai que le modèle de gouvernement responsable du régime de Westminster n'y est pas pleinement matérialisé non plus.

Le Canada diffère du Royaume-Uni en ce sens qu'il possède une Constitution écrite dans laquelle la primauté du droit est explicitement affirmée depuis 1982[4]. À cet égard, du moins, le Canada est plus proche des Etats-Unis[5]. Les juges peuvent empêcher les gouvernements de modifier le droit et ne s'en privent pas. Comme le juge Bora Laskin l'a noté il y a 30 ans :

> La question de la constitutionnalité des lois a toujours été dans ce pays une question réglable par les voies de justice[6].

Dans l'exercice de ce pouvoir, les tribunaux canadiens sont clairement beaucoup plus proches de leurs homologues américains que de toute cour de justice du Royaume-Uni. En combinant le gouvernement représentatif de type Westminster avec une Constitution écrite, le Canada a, depuis le début, emprunté aux caractéristiques constitutionnelles tant du Royaume-Uni que des États-Unis. Outre le rôle conféré aux tribunaux, notre Constitution hybride canadienne comporte également une source juridique de la responsabilité ministérielle.

2 La responsabilité ministérielle au Canada

Les tribunaux canadiens ont avalisé à l'occasion la notion qu'il y aurait une séparation stricte des pouvoirs dans la Constitution canadienne. Par exemple, dans *Fraser c. Commission des relations de travail dans la fonction publique*, la Cour suprême du Canada a décrit comme suit les fonctions des trois branches du gouvernement :

> Il existe au Canada une séparation des pouvoirs entre les trois branches du gouvernement — le législatif, l'exécutif et le judiciaire. En termes généraux, le rôle du judiciaire est, il va sans dire, d'interpréter et d'appliquer la loi; le rôle du législatif est de prendre des décisions et d'énoncer des politiques; le rôle de l'exécutif est d'administrer et d'appliquer ces politiques[7].

Toutefois, dans d'autres arrêts, la Cour suprême a admis que le rôle de l'exécutif est quelque peu plus complexe que ne semble l'indiquer la citation précédente. Alors que les tribunaux ont reconnu l'ambiguïté inhérente du mot « gouvernement », il ressort clairement de l'extrait suivant de l'arrêt *Renvoi relatif au Régime d'assistance du Canada* que le terme réfère à quelque chose qui est contrôlé par un parti politique victorieux.

> Une fois le gouvernement en place, les principes démocratiques commandent que le gros des pouvoirs du Gouverneur général soit exercé en conformité avec la volonté des dirigeants de ce gouvernement, à savoir le Cabinet. C'est donc le Cabinet qui détient le véritable pouvoir exécutif. Et comme c'est le Cabinet qui contrôle le gouvernement, il en résulte dans la pratique que les termes « gouvernement », « Cabinet » et « exécutif » se chevauchent jusqu'à un certain point . . . Le gouvernement a le pouvoir de déposer un projet de loi devant le Parlement. En pratique, la plupart des projets de loi sont déposés à l'initiative du gouvernement . . .[8]

Plus récemment, dans *Wells c. Terre-Neuve*, la Cour s'est montrée encore plus explicite quant à la nature de la relation réelle entre l'exécutif et le législatif :

> La séparation des pouvoirs n'est pas une structure rigide et absolue. La Cour ne doit pas omettre de tenir compte de la réalité de l'exercice de l'autorité au Canada selon lequel, sauf dans de rares cas, l'exécutif contrôle, fréquemment et de fait, le législatif[9].

Comme le montrent bien les deux dernières citations, la Cour a conscience que la doctrine de la séparation des pouvoirs est appliquée de façon singulière dans le contexte canadien. De fait, dans la mesure où l'idée de la séparation des pouvoirs s'applique au Canada, elle concerne surtout le rôle du judiciaire vis-à-vis du législatif et de l'exécutif plutôt que le rapport entre l'exécutif, interprété comme englobant le Cabinet, et le législatif, dont sont membres aussi les ministres. La ligne de partage entre le législatif et l'exécutif sépare le double rôle des ministres siégeant au Cabinet. L'obligation de respecter la séparation des pouvoirs fait partie intégrante de la notion de responsabilité ministérielle. En tant qu'acteurs de l'exécutif, les ministres sont assujettis au pouvoir de contrôle, protégé par la Constitution, des cours supérieures, et en tant que législateurs, ils sont astreints au pouvoir des tribunaux de juger de la constitutionnalité des lois. Pour dire les choses de manière plus concise, à titre de législateurs et de gouvernants, les ministres sont soumis non seulement à la volonté démocratiquement exprimée du Parlement, mais aussi à la règle de droit.

Les ministres, bien entendu, sont plus que des législateurs et des gouvernants. Ils sont également des acteurs politiques partisans, membres du parti qui a gagné les élections. L'avènement de la politique partisane, avec son exigence de loyauté envers le parti, est de longue date reconnu comme présentant un danger particulier pour les pays gouvernés selon le modèle de Westminster. Par exemple, en 1951, dans ses conférences Reith, lord Radcliffe a dit ceci de l'effet de la discipline de parti sur le rôle de « lien connecteur » décrit par Bagehot dans la Constitution anglaise :

> [Traduction]
> le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif sont, à toutes fins pratiques, le même pouvoir, car les deux sont tombés dans les mêmes mains, celles du parti politique dominant[10].

Presque 30 ans plus tard, lord Scarman est allé encore plus loin, exprimant la même préoccupation de manière plus dramatique :

> [Traduction]
>
> Nous avons vu se réaliser l'union totale des pouvoirs exécutif et législatif dont Blackstone annonçait qu'elle engendrerait la tyrannie . . . Les juges affirmeront la primauté du droit, mais ne peuvent empêcher le gouvernement de modifier le droit comme bon lui semble[31].

Tant lord Radcliffe que lord Scarman parlaient des conséquences de la solidarité partisane dans un ordre constitutionnel où le Parlement est souverain, mais où ce souverain est effectivement contrôlé par l'exécutif, soit la situation du Royaume-Uni. Dans ce contexte, « affirmer la primauté du droit » signifie veiller à ce que les lois soient appliquées conformément à la règle de droit; cela ne signifie pas contester la constitutionnalité des lois elles-mêmes. La situation au Canada est sensiblement différente.

Les éléments conventionnels de la responsabilité ministérielle, à savoir le coût politique assumé par les ministres pour les défaillances de leur ministère, ont été beaucoup débattus ces dernières années et ne seront pas le sujet de la présente étude. Puisque la responsabilité ministérielle est typiquement considérée comme une convention politique, il peut sembler illogique de même parler de ses aspects juridiques. De fait, ces derniers n'ont guère retenu l'attention. L'un des rares documents où le fondement juridique de la responsabilité ministérielle est clairement reconnu, c'est *La responsabilité constitutionnelle*, un document du Bureau du Conseil privé rédigé initialement à titre de soumission à la Commission Lambert en 1977. Selon cette explication :

> Les ministres exercent ce pouvoir constitutionnellement parce que la loi le prescrit, et le Parlement et leurs collègues au Cabinet les tiennent responsables de leurs actions en vertu de la loi . . . cette responsabilité individuelle des ministres procède de la doctrine et

> de la loi constitutionnelle écrite : elle demeure une force pratique, étant donné la responsabilité conventionnelle des ministres envers la Chambre des communes et le caractère légal de leurs attributions dans l'administration publique[17].

Pour un compte rendu plus détaillé du « fondement légal de la responsabilité ministérielle », ce document renvoie le lecteur à l'ouvrage de A. V. Dicey, *Introduction to the Law of the Constitution*. Selon Dicey :

> [Traduction]
>
> L'expression « responsabilité ministérielle » recouvre deux choses radicalement différentes. Elle signifie, en langage ordinaire, la responsabilité des ministres envers le Parlement, soit le risque pour les ministres de perdre leur charge s'ils ne peuvent conserver la confiance de la Chambre des communes.
>
> Cette dimension est régie par des conventions constitutionnelles qui n'ont pas de fondement juridique direct.
>
> Elle signifie, au sens le plus strict, la responsabilité légale de chaque ministre pour tout acte de la Couronne auquel il participe[18].

Ce qui frappe le plus dans l'explication de Dicey est le fait qu'il divise la responsabilité ministérielle individuelle en deux catégories distinctes, à savoir la responsabilité conventionnelle et la responsabilité légale. Les auteurs de *La responsabilité constitutionnelle*, pour leur part, établissaient la distinction plus courante entre la responsabilité individuelle et la responsabilité collective des ministres, qualifiant la première de légale et la seconde de conventionnelle. Dans le premier cas, les ministres sont responsables des actes de leur ministère, alors que dans le second, ils sont responsables des politiques de leur gouvernement[19].

La responsabilité ministérielle collective diffère en réalité de chacune des deux formes identifiées par Dicey. Comme ces dernières, elle est aussi une forme de responsabilité individuelle dans la mesure où les

ministres qui ne peuvent se résoudre à appuyer les politiques de leur gouvernement doivent démissionner. Ceux qui choisissent de rester au pouvoir seront donc considérés à juste titre comme appuyant implicitement le gouvernement. Tout comme la première forme de responsabilité de Dicey, cette troisième forme est également considérée par les auteurs de *La responsabilité constitutionnelle* comme de nature largement politique, en ce sens qu'il n'y a aucune obligation légale pour le ministre de démissionner du Cabinet dans l'un et l'autre cas. C'est la seconde forme de responsabilité de Dicey, celle qu'il appelle « au sens strict », que le Bureau du Conseil privé reconnaissait comme le fondement « légal et ancien » de la notion de responsabilité ministérielle dans la Constitution canadienne[15].

Cela signifie que les ministres individuels sont légalement, et pas seulement conventionnellement, responsables de chacun des actes de leur ministère dans lequel ils jouent un rôle. Cela ne signifie clairement pas qu'ils ont une responsabilité personnelle, ni civile ni pénale, pour chaque acte fautif commis par un fonctionnaire de leur ministère pendant leur mandat. Il y a une distinction entre un méfait personnel et une mauvaise gestion. Cela dit, le fait de tenir les ministres responsables légalement et politiquement des actes de leur ministère sert à attirer l'attention sur le fait que le ministre a l'obligation constitutionnelle de veiller à ce que le ministère dont il est en charge se comporte conformément à la règle de droit. C'est plus qu'une simple affaire de politique ou de convention. La ligne de démarcation entre la loi et la convention n'est bien entendue pas précise. Comme le fait remarquer Geoffrey Wilson au sujet de la Constitution britannique, le droit et la convention :

> [Traduction]
>
> ne sont pas comme des territoires adjacents. Non seulement le droit et la convention se chevauchent et s'imbriquent-ils, la ligne entre eux est souvent arbitraire et mouvante[16].

La ligne de partage entre droit et convention est souvent tracée par référence aux tribunaux. Les règles et pratiques sujettes à la sanction des tribunaux ont un contenu légal; celles qui échappent à la sanction n'en ont pas. Eugene Forsey, qui a qualifié le droit de « squelette » et les conventions de « tendons et nerfs » de la Constitution canadienne a décrit ainsi la différence :

> [Traduction]
>
> La loi constitutionnelle est interprétée et appliquée par les tribunaux : les contrevenants sont passibles de sanctions judiciaires. Les conventions ne sont quasiment jamais mentionnées par les tribunaux. La violation d'une convention n'entraîne pas de sanction judiciaire. Les sanctions sont purement politiques[17].

Que l'on classe la responsabilité ministérielle dans la sphère légale ou la sphère conventionnelle de l'ordre constitutionnel canadien n'est donc pas sans une certaine importance. Eugene Forsey maintenait que, puisque « il n'y a pas une syllabe » dans la Constitution qui fasse état des ministres ou du Cabinet, la responsabilité ministérielle appartient au domaine de la convention[18].

D'autres, comme Dicey, argüent plutôt que la composante légale de la responsabilité ministérielle, même au Royaume-Uni, représente sa caractéristique distinctive. Dans un essai sur la différence entre les concepts prémodernes et modernes de la responsabilité ministérielle, George Burton Adams décrit ainsi la forme moderne :

> [Traduction]
>
> La responsabilité ministérielle, exercée par ce que nous appelons le gouvernement des partis, est la méthode de coercition appliquée dans une telle Constitution à l'exécutif réel et non théorique. Elle a pour objet non seulement de contraindre l'exécutif à respecter la loi fondamentale de l'État, qui est un principe maintenant

> tellement ancré qu'il est peu susceptible d'être jamais contesté, mais aussi l'exécution jusque dans les détails administratifs de la politique décidée par le Parlement[69].

La description donnée par Adams de la responsabilité ministérielle est importante dans le contexte actuel car elle attire l'attention sur les deux volets juridiques essentiels du concept, soit le volet constitutionnel et le volet législatif. En outre, contrairement à Forsey, qui définissait la sphère légale par le critère de sanctions, Adams considère que l'objet premier de la responsabilité légale est de « contraindre l'exécutif » à obéir à la loi.

La menace de sanctions n'est qu'une forme de contrainte parmi d'autres et les sanctions elles-mêmes, par définition, ne sont imposées qu'après coup. Les demandes de contrôle judiciaire d'actes de l'exécutif, les contestations judiciaires invoquant la Constitution et la perspective d'une responsabilité civile à l'égard des préjudices sont d'autres façons dont la loi, ou la menace de recours, peut contraindre l'exécutif[70]. La contrainte présuppose le pouvoir légal de contraindre. Autrement dit, la loi et ceux qui ont pouvoir de la faire représentent à la fois le fondement de tout acte exécutif et l'assise de toute supervision extérieure de ces actes. L'exécutif est tenu de respecter la Constitution dans toutes ses administrations, alors que les administrations particulières sont aussi liées par la volonté de l'assemblée législative, dans la mesure où celle-ci s'exprime dans une loi conforme à la Constitution. Il est bien sûr courant que la volonté du législateur change d'une législature à l'autre, mais le principe sous-jacent demeure identique. Même si l'exécutif politique contrôle *de facto* l'assemblée législative, le principe de la souveraineté parlementaire à l'intérieur de l'espace constitutionnel exige que toute modification du fondement légal de l'action exécutive soit assujettie à l'examen public que représente un débat parlementaire. L'exécutif ne peut agir contrairement à la loi. Cela signifie, entre autres choses, que l'exécutif ne peut dépenser les fonds publics que conformément à la loi.

3 Le fondement constitutionnel de la responsabilité ministérielle

Dans une apologie récente de la Constitution anglaise, Adam Tomkins met celle-ci en contraste avec la Constitution canadienne[11]. Défendant le modèle « historique » anglais du droit public par opposition aux alternatives « raisonnées » sanctionnées par les tribunaux, il cite l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* comme exemple de jugement reposant sur de mauvais principes reflétant un constitutionnalisme légal plutôt que politique. Dans sa critique de la décision, il affirme que la Cour a tiré de nulle part les principes du fédéralisme, de la démocratie, du constitutionnalisme et de la primauté du droit et du respect des minorités[12]. Le problème avec cette lecture de l'arrêt, et de la Constitution canadienne, est qu'elle ignore le fait évident que la Cour a tiré ces principes du texte de la Constitution elle-même, un document dont les tribunaux jugent de longue date qu'il doit être interprété par rapport à l'évolution historique. La célèbre analogie de lord Sankey assimilant la Constitution canadienne à un « arbre vivant » était destinée à traduire la notion d'une Constitution comme un arbitrage entre des principes fixes et le changement[13]. Dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, la Cour suprême n'a fait que s'inscrire dans une longue tradition de jurisprudence constitutionnelle.

La *Loi constitutionnelle de 1867* exige que toutes les dépenses de fonds publics soient autorisées par la Chambre des communes[14]. Ce n'est pas là une affaire de convention constitutionnelle, ni un principe tiré de nulle part, c'est une obligation légale. Ce serait enfreindre l'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867* pour le Cabinet d'autoriser la dépense de fonds publics sans l'agrément de la Chambre des communes. En effet, l'article 53 dispose :

> Tout projet de loi ayant pour objet l'affectation d'une portion quelconque du revenu public, ou la création de taxes ou d'impôts, devra prendre naissance à la Chambre des communes.

Selon la Cour suprême, « l'article 53 est un impératif constitutionnel dont les tribunaux peuvent ordonner le respect »[25]. Si l'article 53 a manifestement pour effet d'empêcher que des projets de loi de finances aient leur origine au Sénat, il indique tout aussi clairement que toutes les dépenses publiques doivent être approuvées par la Chambre des communes[26]. Le libellé reflète le principe du contrôle parlementaire sur les dépenses publiques dérivé du *Bill of Rights* anglais[27]. Le juge Major a estimé que l'article 53 codifie « le principe selon lequel il ne peut y avoir de taxation sans représentation », soit le même que celui qui sous-tend le *Bill of Rights* anglais[28]. Le juge Major poursuit :

> L'objet fondamental de l'article 53 est de constitutionnaliser le principe qu'un pouvoir de taxation ne peut découler accessoirement d'une mesure législative subordonnée. Ainsi, cette disposition assure la compétence et la responsabilité des parlementaires à l'égard de la taxation.

Alors que l'arrêt *Succession Eurig* traitait de la seconde partie de l'article 53, à savoir l'imposition d'une taxe, il est bien évident que si le respect de cette partie de l'article peut être imposée par les tribunaux, la partie introductive doit l'être aussi. Autrement dit, les mots de l'article 53 : « tout projet de loi ayant pour objet l'affectation d'une portion quelconque du revenu public » représente également « un impératif constitutionnel dont les tribunaux peuvent ordonner le respect ». Si ces mots sont interprétés de la même manière que la seconde partie, il est clair que la Chambre des communes ne peut « accessoirement » déléguer le pouvoir de dépenser. Toute délégation du pouvoir de dépenser des fonds publics doit être explicite.

L'article suivant, l'article 54, traite du rôle de l'exécutif politique pour ce qui est de l'affectation de fonds publics. Il stipule :

> Il ne sera pas loisible à la Chambre des communes d'adopter une motion, résolution, adresse ou un projet de loi pour l'affectation d'une

> partie du revenu public, ou d'une taxe ou d'un impôt, à des fins préalablement recommandées à la Chambre par un message du Gouverneur général pendant la session au cours de laquelle une telle motion, résolution ou adresse ou un tel projet de loi est proposé.

Dans la pratique, bien entendu le « message du Gouverneur général » signifie un projet de loi provenant du Cabinet. Tout comme les arrêts relatifs à la signification de l'article 53, ceux traitant de l'article 54 portaient sur la fiscalité[30]. Par exemple, dans le *Renvoi relatif à la Loi sur la commercialisation des produits agricoles de 1970 (Canada)*, le juge Laskin a estimé que les prélèvements autorisés par la Loi n'étaient pas des taxes et de ce fait non assujettis aux articles 53 et 54. Alors que la conclusion du juge Laskin sur la question fiscale a été approuvée à l'unanimité par la Cour, les juges se sont séparés sur la question de savoir si ces articles pouvaient motiver une demande de contrôle judiciaire. La majorité s'est rangée dans le camp du juge Pigeon qui estimait que le Parlement pouvait indirectement modifier les articles 53 et 54 en déléguant clairement des pouvoirs fiscaux à l'exécutif. Dans son opinion dissidente, le juge Laskin a conclu que les tribunaux canadiens n'étaient pas liés par les précédents britanniques intéressant la relation entre la Constitution et les tribunaux[31]. Alors que la Cour dans *Succession Eurig* a tranché que l'article 54 ne s'appliquait pas en l'espèce, il est clair que le même raisonnement qui rend justiciable l'article 53 vaut également pour l'article 54. L'une des conséquences du rapatriement de la Constitution en 1982 est que les tribunaux ont donné raison à Laskin plutôt qu'à Pigeon. Cela ne signifie pas que le gouvernement fédéral ne pourrait pas modifier les articles 53 et 54 en vertu de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, simplement qu'il devrait le faire explicitement et publiquement.

Dans les causes relatives à l'article 54, une distinction a été établie entre l'affectation et l'imposition de taxes, la conclusion étant qu'elle a pour effet de restreindre le rôle de la Chambre d'approuver, ou désapprouver,

les affectations de revenu public à des demandes émanant de la branche exécutive. Le passage précédemment cité du *Renvoi relatif au régime d'assistance publique du Canada*, conclut :

> ... suivant l'article 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, c'est seulement à l'initiative du gouvernement que peut être déposé un projet de loi de finances ou un projet de loi modificative dans ce domaine[11].

Globalement, les articles 53 et 54 signifient que les gouvernements doivent publiquement demander des fonds à la Chambre des communes, la véritable gardienne de la bourse publique, à des fins publiquement énoncées et, une fois autorisés, ces fonds ne peuvent être dépensés que pour cela[12].

C'est en vertu du pouvoir constitutionnel de la Chambre d'approuver toutes les affectations de crédits qu'elle possède également celui de vérifier que les fonds sont bien dépensés aux fins pour lesquelles ils ont été approuvés. De fait, sans le pouvoir de surveillance de la Chambre, l'exigence de l'approbation préalable se réduirait à une simple formalité. L'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867* représente le fondement constitutionnel de la responsabilité ministérielle à l'égard des dépenses publiques, un fondement légal qui donne à la Chambre des communes la faculté d'imposer des limites légales aux dépenses de l'exécutif. En d'autres termes, la Chambre a le pouvoir constitutionnel de promulguer des lois ayant pour objet d'assurer le respect de ces contraintes par l'exécutif et de surveiller, et le cas échéant d'imposer, ce respect. Cela ne signifie pas que les tribunaux devraient jouer un rôle accru dans la supervision de l'exercice du pouvoir de dépenser de la Chambre des communes, simplement qu'il existe un fondement constitutionnel à un tel rôle. Le principal but de l'argumentation ci-haut est de montrer que les tribunaux ont reconnu le fondement constitutionnel, légal et non conventionnel de l'exercice par la Chambre de son pouvoir de

supervision des dépenses de l'exécutif. Il va sans dire que sans pouvoir de dépenser, l'exécutif serait impotent.

4 Le fondement légal de la reddition de comptes financière

Depuis 1951, la *Loi sur la gestion des finances publiques* est le principal instrument légal permettant à la Chambre des communes de vérifier que les fonds publics sont dépensés uniquement aux fins autorisées[11]. Cela ressort de son article 26, qui donne clairement expression au principe « pas de taxation sans représentation » :

> Sous réserve des *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982*, tout paiement sur le Trésor est subordonné à l'autorisation du Parlement.

Étant donné que la Loi, sous sa forme actuelle, s'applique à tous les fonds du Trésor, aucune dépense gouvernementale n'échappe à sa portée. En outre, la Loi s'applique à « toute personne » en possession de fonds publics, qu'ils aient été déboursés par le gouvernement ou reçus en son nom. Avec cette formulation, il est très clair que la portée de la Loi dépasse largement les seules dépenses des titulaires de charges publiques pour englober toute dépense et acquisition de fonds publics. En tant qu'instrument légal, la Loi doit être considérée comme l'un des instruments par lesquels la Chambre des communes s'acquitte de son obligation constitutionnelle de faire rendre des comptes à l'exécutif pour l'emploi des fonds publics. Ainsi, la Loi impose certaines obligations légales à l'exécutif politique, des obligations qui constituent le volet légal de la responsabilité ministérielle.

La *Loi sur la gestion des finances publiques* a remplacé à *Loi du revenu consolidé et de la vérification*, elle-même dérivée de l'*Acte pour pourvoir à la meilleure audition des comptes publics* de 1855, soit avant la Confédération. Un remaniement considérable de la *Loi sur la gestion des finances publiques* est intervenu en 1967, suite au rapport de la Commission Glassco (1962),

et de nouveau en 1984 après le Rapport Lambert (1979)[14]. Plus récemment, la Loi a été modifiée en 2003, changement ayant pris effet le 1er avril de cette année[15]. Tout en étant clairement motivés par les besoins du contrôle parlementaire sur les dépenses gouvernementales, ces changements s'inscrivent dans une tendance décrite par Norman Ward en 1962 comme « l'accumulation régulière de pouvoirs aux mains de l'exécutif, avec l'assentiment du Parlement »[16]. Ward, qui considérait a *Loi sur la gestion des finances publiques* comme « admirablement lucide » et une bonne « loi », a fait observer :

> [Traduction]
>
> De par la séparation claire des fonctions, et leur attribution à des mandataires spécifiques, la *Loi sur la gestion des finances publiques* a non seulement donné un statut légal à un système de contrôle financier sans équivalent dans le Commonwealth, mais aussi grandement facilité la surveillance parlementaire[17].

Hodgetts et coll. souscrivent à cette appréciation de la Loi, ajoutant qu'en ce qui concerne les pouvoirs du Conseil du Trésor, le terme « clarifier » décrit peut-être le mieux les effets de la Loi de 1951[18]. Cependant, Ward estimait aussi que la Loi :

> [Traduction]
>
> … n'a altéré aucun des principes fondamentaux du contrôle parlementaire des finances au Canada, mais les a plutôt réaffirmés, clarifiés et étendus à plusieurs concepts et définitions importants…[19]

En fin de compte, on peut résumer le jugement porté par Ward sur la Loi en rappelant la tension entre l'affirmation que la Loi « portait encore plus loin la centralisation du contrôle des finances aux mains de l'exécutif » et celle voulant qu'elle ait « grandement facilité la surveillance parlementaire » de l'exécutif. On peut dire qu'en

promulguant la *Loi sur la gestion des finances publiques* et ses divers remaniements, le Parlement a confié une grande partie de la surveillance de l'exécutif à l'exécutif lui-même[40].

À première vue, ce qui frappe le plus dans la *Loi sur la gestion des finances publiques* est peut-être bien sa portée. Celle-ci est mise en évidence par le nombre de types différents de transactions financières officielles auxquelles elle s'applique. Comme on l'a déjà vu, elle a pour objet de suivre la trace des fonds publics. Ces derniers peuvent être dépensés pour acquérir les services d'employés relevant de conventions collectives, de « gestionnaires » qui ne sont pas syndiqués, de personnes nommées à des mandats de durée fixe ou bien « à titre amovible », d'employés travaillant dans des sociétés d'État ou d'autres organisations quasi gouvernementales, ainsi que de personnes travaillant selon une grande diversité d'arrangements contractuels. Leur seul point commun est que, dans tous les cas, la personne touche des fonds publics, que ce soit sous forme de salaire ou pour des services facturés. En outre, toute personne ayant pouvoir de dépenser des fonds publics est assujettie à la Loi. Enfin, quiconque prend réception de fonds destinés au Trésor au cours de la prestation d'un service au gouvernement est couvert aussi par la Loi.

Les distinctions entre l'argent reçu pour services rendus, l'argent reçu au cours de la prestation de services et le déboursement de fonds publics sont importantes car chaque type de transaction est traité différemment, selon son contexte. Alors que l'on peut considérer toutes sortes de transactions comme inappropriées, seules certaines d'entre elles retiennent l'attention de la Loi et les recours eux-mêmes dépendent davantage du contexte que de la nature de la transaction. Plutôt que de focaliser sur la nature des divers échanges financiers couverts par la Loi, il est plus facile de considérer les différentes catégories de personnes mises en jeu par ces transactions.

La Loi s'applique aux ministères, aux autres organismes gouvernementaux, aux sociétés d'État et à toute partie qui effectue des transactions financières avec ces ministères, organismes et sociétés. Dans la nouvelle version, récemment amendée, de la Loi, on trouve sept annexes dressant une liste des divers ministères et organismes gouvernementaux auxquels la Loi s'applique, soit trois de plus par rapport aux versions antérieures[40]. Les sept annexes sont intitulées ministères (Annexe I), secteurs de l'administration publique (Annexe I.1), établissements publics (Annexe II), sociétés d'État (Annexe III, Partie I et Partie II), secteurs de l'administration publique centrale (Annexe IV) et organismes distincts (Annexe V). L'« administration publique centrale » est définie comme les annexes I et IV, tandis que la fonction publique comprend les annexes I, IV et V, ainsi que « tout autre secteur de l'administration publique fédérale désigné par le gouverneur en conseil aux fins de cet alinéa »[41]. Les différences entre « administration publique centrale », « fonction publique » et « administration publique fédérale » sont significatives en ce sens que différentes parties de la Loi s'appliquent à ces éléments[42]. De même, les établissements publics et les sociétés d'État ne font pas partie de la fonction publique et ne sont pas assujettis à la partie de la Loi s'appliquant à cette dernière.

La Loi s'applique clairement de manière différente aux ministères, organismes et sociétés d'État, dont beaucoup font aussi l'objet de nombreuses autres lois. Par exemple, la différence entre les éléments de la fonction publique, soit l'« administration publique centrale », et ces autres que la Loi vise aussi apparaît clairement dans les articles 11 à 13 de la Partie I et les articles 76 à 82 de la Partie IX. Sous le titre « Gestion des ressources humaines », les articles 11 à 13 définissent les responsabilités du Conseil du Trésor et de ses délégués, principalement les administrateurs généraux, pour ce qui est de la gestion d'ensemble de l'administration publique centrale[43]. Par exemple,

l'alinéa 11.1(1)*f*) confère au Conseil du Trésor la latitude de superviser les administrateurs généraux en élaborant des lignes directrices ou des directives « sur l'exercice des pouvoirs conférés par la présente Loi aux administrateurs généraux de l'administration publique centrale, ainsi que les rapports que ceux-ci doivent préparer sur l'exercice de ces pouvoirs ».

La Partie IX de la Loi est intitulée « Responsabilité civile et infractions ». Celle-ci n'a fait l'objet que de modifications mineures depuis la première version de la Loi. Les définitions de la responsabilité civile et les infractions que l'on y trouve sont exprimées dans les termes les plus généraux et indiquent clairement qu'elles s'ajoutent, plutôt que d'être distinctes, aux mesures disciplinaires établies dans des articles antérieurs. Puisque quiconque, du ministre jusqu'à un commis, dans la fonction publique, ou du directeur d'une société d'État jusqu'à un employé sous contrat d'une filiale d'une telle société, est assujetti à la Partie IX, mais que seul le commis peut faire l'objet des mesures disciplinaires énoncées sous le régime des alinéas 11.1(1)*f*) et 12(1)c), les procédures à suivre dans le cas d'un commis ayant enfreint la Loi seront très différentes de celles appliquées dans le cas d'un directeur de société[11]. Étant donné la portée de la Partie IX et les divers problèmes que son application peut susciter, il sera utile d'examiner la question de la responsabilité civile au cas par cas, selon les différents groupes auxquels la Loi s'applique. Ces groupes comprennent les trois différentes catégories de personnes physiques ou morales pouvant être dépositaires de fonds publics, ceux assujettis aux articles 11 à 13 de la Loi, les directeurs, agents et employés des sociétés d'État, tant les sociétés-mères que leurs filiales, et tous ceux qui fournissent des services au gouvernement ou à ces organismes sur une base contractuelle. Il importera, dans la partie ci-après, de ne pas perdre de vue la distinction entre les parties de la Loi qui s'appliquent à tous les groupes ci-dessus et celles qui ne s'appliquent qu'à une ou deux catégories. Avant de poursuivre, il n'est

pas inutile de passer en revue brièvement certaines des considérations générales que la Loi cherche à couvrir à titre d'instrument de politique. Ces considérations peuvent être cernées en recourant aux concepts familiers de « responsabilité », « reddition de comptes » et « responsabilité civile ».

5 La responsabilité, la reddition de comptes et la responsabilité civile

Dans un essai célèbre, écrit il y a près d'une vingtaine d'années, Gerald Caiden fait remarquer qu'il convient de différencier ces termes — responsabilité, reddition de compte et responsabilité civile — bien qu'ils soient souvent utilisés de manière interchangeable, et de les traiter comme un jeu complexe de concepts apparentés plutôt que comme des synonymes. Bien que les écrits concernant ces notions se soient multipliés depuis, le conseil de Caiden mérite toujours notre attention. Il a brièvement défini les trois termes de la manière suivante :

- être responsable signifie avoir le pouvoir d'agir et de contrôler, la liberté de décider, la faculté de distinguer (comme entre le bien et le mal) et de se comporter de manière rationnelle, fiable, cohérente et digne de confiance, en faisant preuve de discernement;

- rendre des comptes à l'égard de ses responsabilités consiste à présenter des rapports, expliquer, donner des raisons, répondre, assumer des obligations et se soumettre à un jugement externe; et

- être civilement responsable consiste à assumer l'obligation de réparer, restaurer, indemniser par rapport à des actes répréhensibles ou des erreurs de jugement[7].

Du point de vue légal, il pourrait sembler que le troisième de ces concepts, la responsabilité civile, présente le plus grand contenu juridique, mais ce serait une erreur de le croire. De fait, qualifier chacun de ces concepts de juridique serait négliger le conseil de Caiden, soit de faire la distinction entre ces concepts mais non de les séparer.

Dans le cas de fonctionnaires, ou de quiconque manie les fonds publics, la responsabilité dérive d'une délégation de pouvoir légale. Une personne sera responsable de l'exécution d'un ensemble de fonctions ou de responsabilités légalement déléguées, définies par une Loi, un règlement ou une description de tâches. La même personne sera légalement tenue de rendre compte de l'exécution de ses fonctions à quelqu'un qui a légalement autorité pour exiger cette reddition de comptes. Enfin, la personne pourra être tenue responsable en droit administratif, civil ou pénal, non seulement pour la non-exécution des fonctions déléguées mais aussi de l'omission de rendre compte de cette exécution ou non-exécution. Du point de vue légal, la responsabilité civile n'est pas « assumée », comme semble le dire Caiden, mais plutôt imposée par une entité ayant ce pouvoir. Le fait de devoir assumer la responsabilité de quelque chose ne veut pas dire pour autant que l'on ait la moindre responsabilité juridique. Il ne dépend pas de l'individu que la responsabilité juridique soit assumée ou non, elle est toujours imposée à quelqu'un une fois les procédures requises suivies. La responsabilité juridique, qu'elle soit pénale, civile ou administrative, est l'aboutissement d'un processus, non son point de départ.

Alors que la distinction entre l'omission de s'acquitter de ses responsabilités et l'omission de rendre compte de leur exercice est cruciale pour la *Loi sur la gestion des finances publiques*, cette Loi a pour objet plus précisément d'assurer que les personnes rendent compte de l'exécution de responsabilités attribuées par d'autres textes. Ces responsabilités sont habituellement définies dans la Loi portant création du ministère ou de la société d'État, ou dans divers règlements, descriptions de tâches, lignes directrices et codes promulgués en vertu de cette Loi. Comme toutes les lois-cadres de cette sorte, la *Loi sur la gestion des finances publiques* doit être rendue applicable à des acteurs très divers. Il existe toutefois une obligation sous-jacente commune imposée à toutes ces personnes, l'obligation de rendre des comptes. La portée

de l'obligation de rendre compte au Parlement est en outre soulignée dans l'alinéa 76(1)*c*) qui s'applique à « toute personne à qui des fonds publics ont été versés pour toutes fins ». Cela dit, la latitude de dépenser et la structure de reddition de comptes varient clairement d'une personne à l'autre. Néanmoins, la Loi a manifestement pour objectif, chaque fois que possible, d'appliquer à tous les responsables de fonds publics une norme commune de reddition de comptes au Parlement.

La « reddition de comptes » est devenue l'une des expressions les plus galvaudées dans la documentation sur l'administration publique. Richard Mulgan a signalé dans un article récent :

> [Traduction]
>
> Que l'expression « *accountability* » soit une notion complexe et polymorphe est maintenant devenu un lieu commun dans les écrits sur l'administration publique. Un terme qui n'était employé que rarement il y a quelques dizaines d'années et selon un sens relativement restrictif (et qui d'ailleurs n'a pas d'équivalent évident dans les autres langues européennes) revient maintenant à tout bout de champ, est appliqué à toutes sortes d'usages analytiques et rhétoriques et porte la plus grande partie du fardeau de la « gouvernance » démocratique (lui-même un nouveau venu conceptuel). Aussi, le concept de « *accountability* » a perdu une partie de sa simplicité ancienne et requiert une clarification constante et une catégorisation de plus en plus complexe[47].

La mise en garde de Caiden, demandant qu'on distingue le concept des notions voisines de responsabilité et de responsabilité juridique n'a clairement pas endigué les emplois abusifs du terme. Outre l'extension du sens du terme, on a assisté également, comme le fait observer Mulgan, à une multiplication des types de reddition de comptes. Par exemple, dans un article souvent cité écrit après l'explosion de la navette spatiale Challenger, Barbara Romzek et Melvin Dubnik

établissaient une distinction entre la reddition de comptes administrative, légale, professionnelle et politique en fonction des relations entre la personne devant les comptes et la personne à qui ils sont dus[48]. *Dans la même veine, dans un texte portant sur la politique de santé, Emanuel et Linda Ezekiel établissent une distinction entre la reddition de comptes professionnelle, économique et politique*[49]. Cependant, en dépit de la fréquence avec laquelle de telles distinctions sont faites, il n'est pas toujours évident qu'elles soient nécessaires. De fait, bien souvent, ces efforts de catégorisation donnent à entendre qu'il y aurait des types fondamentalement différents de reddition de comptes, plutôt que des contextes différents dans lesquels on peut être tenu comptable. Or, cette dernière acception est certainement plus proche de la réalité.

Avoir des comptes à rendre signifie se trouver en relation avec une personne ayant pouvoir de demander ou d'exiger ces comptes. L'élément essentiel dans une relation redditionnelle n'est pas l'obligation de rendre des comptes, c'est l'existence d'une autorité qui peut les exiger. Ce pouvoir d'exiger des comptes s'accompagne souvent de celui de sanctionner, ce dernier pouvant soit appartenir directement à la personne habilitée à exiger des comptes soit exiger l'intervention de quelque autre autorité légale, telle qu'un tribunal. Le pouvoir d'exiger des comptes est limité par les conditions de cette délégation de pouvoir[50]. Dans tous les cas, le pouvoir d'exiger des comptes peut être assorti du pouvoir de sanctionner ou de prendre l'initiative d'une sanction, en cas de non-exécution.

Tout comme on parlait de la responsabilité de rendre des comptes, on peut parler de la responsabilité d'exiger des comptes. De fait, on peut concevoir la reddition de comptes comme la corrélation de deux responsabilités, celle de rendre des comptes au moment voulu et celle d'exiger des comptes. Dans un cas particulier, l'une ou l'autre, ou aucune de ces responsabilités ou les deux, peuvent être remplies. Il découle de cette analyse de la relation redditionnelle que la responsabilité

juridique peut également appartenir aux deux parties à cette relation. Le fait de ne pas exiger de comptes alors qu'on a la responsabilité de le faire donne lieu à la même responsabilité juridique que l'omission de rendre les comptes requis. La même norme de diligence devrait être appliquée aux deux.

Sur la base de l'analyse précédente, la reddition de comptes peut être considérée comme une responsabilité additionnelle pour laquelle on peut être tenu juridiquement responsable. Une personne à qui est attribué un ensemble de responsabilités se voit aussi investie de la responsabilité de rendre compte. Pour prendre un exemple assez simple, l'obligation pour un fonctionnaire de tenir un registre des transactions peut également être considérée comme l'attribution de la responsabilité de rendre compte. Le registre est tenu non pas seulement afin de suivre la trace des transactions au sein du ministère, mais aussi comme moyen de rendre compte de ces transactions à une autre partie ayant pouvoir d'exiger l'accès à ces dossiers. Parmi les fonctions confiées à cette autre partie sera la responsabilité d'exiger des comptes. Alors que la responsabilité de rendre des comptes, comme la responsabilité d'exiger des comptes, peut être la fonction première ou exclusive d'un fonctionnaire, il est beaucoup plus probable, dans toute structure administrative, que ces responsabilités ne seront qu'une partie des fonctions officielles de l'intéressé. De fait, une relation redditionnelle pure entre deux personnes serait impossible puisque coupler le seul devoir de rendre des comptes avec le seul devoir d'en recevoir laisserait les deux parties à cette relation sans aucun objet de reddition de comptes. Une charge, comme celle de vérificateur général, par exemple, peut clairement être créée avec la responsabilité d'exiger des comptes d'une entité (l'exécutif) et la responsabilité de rendre ces comptes à une autre entité (le Parlement).

Alors que la forme sous laquelle les comptes sont rendus peut varier selon la nature de la demande ou de l'exigence, dans chaque cas, les

mêmes éléments sont présents. Le pouvoir d'exiger des comptes sera exercé par la mise en place de divers instruments, depuis des lois et des règlements jusqu'à des mécanismes plus informels tels que des réunions régulières du personnel, en passant par des lignes directrices et des directives. Au niveau le plus élevé, la *Loi sur la gestion des finances publiques* peut être considérée comme un exercice du pouvoir constitutionnel du Parlement d'exiger des comptes de l'exécutif. Les parlementaires, en particulier ceux exerçant le plus grand contrôle sur l'assemblée, seront tenus politiquement responsables par l'électorat de leur omission de faire rendre des comptes à l'exécutif. En outre, les sanctions pour l'omission de rendre des comptes peuvent aller d'une simple réprimande au congédiement et, dans les cas les plus extrêmes, jusqu'à des poursuites civiles et pénales. La *Loi sur la gestion des finances publiques* est l'une des façons dont le Parlement impose à l'exécutif la responsabilité de rendre des comptes, encore que, comme on l'a vu plus haut, la Loi mette principalement l'accent sur les relations entre le Cabinet et les ministères, organismes et sociétés qui doivent répondre devant lui. En outre, comme on l'a vu, la tension entre les intérêts du Parlement et ceux du Cabinet est omniprésente et limite potentiellement l'efficacité de la Loi dans la mesure où la responsabilité de son application appartient à l'exécutif.

Comme on l'a vu au départ, la doctrine de la responsabilité ministérielle comporte des éléments à la fois politiques et juridiques. Il importe de bien reconnaître les deux. La sujétion de la branche exécutive du gouvernement, exécutif politique compris, à la Loi est l'un des principes les plus importants du droit canadien. Que l'instrument du commandement légal soit le Parlement, par le biais de la promulgation de textes tels que la *Loi sur la gestion des finances publiques*, ou les tribunaux, par l'exercice du pouvoir de contrôle judiciaire, le principe sous-jacent est le même. Toute action de l'exécutif doit être conforme à la Loi. Selon la Cour suprême, le premier principe de la primauté du

droit, « un postulat fondamental de notre structure constitutionnelle », est que « [Traduction] la Loi est le régisseur suprême des fonctionnaires tout comme des particuliers et préclut donc tout exercice d'un pouvoir arbitraire »[51]. Les responsabilités de tout fonctionnaire public sont assorties de limites qui dérivent du principe de la primauté du droit, des limites qui sont légalement, et pas seulement politiquement, exécutoires. À tout le moins, la primauté du droit signifie que nul titulaire de charge, quel que soit son rang, ne peut posséder une latitude absolue[52]. Toute latitude est limitée en droit. Le droit présuppose que tous les titulaires de charges publiques, du rang le plus modeste jusqu'au poste le plus élevé, sont limités dans ce qu'ils peuvent légalement faire dans l'exercice de leurs fonctions. Ces limites sont plus susceptibles d'être énoncées dans les descriptions de tâches de ceux qui sont au rang inférieur de la hiérarchie que de ceux qui se situent au niveau le plus élevé, pour lesquels les règlements sont souvent remplacés par la délégation d'une latitude pouvant être interprétée en faisant appel aux notions de privilège et de convention.

La latitude est le pouvoir de prendre des décisions dans des cas particuliers sans demander l'autorisation d'une autorité supérieure et représente un élément essentiel de toute prise de décision exécutive. L'application de règles à des cas particuliers exige inévitablement une part de jugement qui résiste à la codification. Dans *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes — Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*, un « programme de gestion moderne » publié par le Conseil du Trésor, on peut lire que « le pouvoir décisionnel (doit) se situer au bon niveau pour obtenir des résultats »[53]. « Un pouvoir de décision réel aux points de service » est synonyme de l'exercice d'une latitude par la personne traitant de dossiers particuliers et peut-être considéré comme la version la plus récente du slogan de la Commission Glassco « Laissez les gestionnaires gérer ». Le fait qu'un décideur ne doive pas demander l'autorisation de prendre une décision donnée, ou de formuler

une règle, ne signifie pas qu'il n'a pas de comptes à rendre à l'égard de cette décision ou de cette règle. En d'autres termes, la latitude n'implique pas que l'on est exempté de l'obligation de rendre des comptes. Dans *Des résultats pour les Canadiens* on admet clairement que :

> L'octroi du pouvoir décisionnel aux points de service doit aller de pair avec la mise en place d'un cadre garantissant une gestion pleinement responsable des fonds publics. Ce cadre doit commencer par définir clairement les responsabilités pour que les gestionnaires, à tous les niveaux, en saisissent la portée et facilitent la reddition de comptes au Cabinet et au Parlement, par l'intermédiaire des ministres de leurs organisations[34].

Comme on l'a vu plus haut, l'élément commun à toutes les formes de reddition de comptes est l'obligation d'expliquer ou de justifier ses actes à une autorité supérieure. L'obligation de rendre des comptes a pour corollaire le devoir d'une autre partie d'exiger les comptes. Idéalement, chaque titulaire de charge publique connaît les limites de son autorité et travaille à l'intérieur de ces frontières. Sur le plan pratique, il existe une foule de raisons pour lesquelles les titulaires de charge individuels sortent de ces frontières, motifs qui vont des plus louables aux plus blâmables. En outre, puisque chaque charge n'existe qu'en rapport avec d'autres charges, les limites légales de chacune ne peuvent être définies que par rapport à ces relations. Par exemple, maints titulaires de charge sont tenus de suivre les instructions d'autres titulaires de charge qui ont autorité sur eux[35]. Cette autorité peut prendre de nombreuses formes, depuis l'ordre d'accomplir une tâche donnée jusqu'à la recommandation d'une promotion. Alors que l'on peut séparer ces formes d'autorité aux fins d'analyse, c'est beaucoup moins aisé dans la pratique. Le titulaire de charge individuel qui ordonne l'émission d'un chèque est le même qui effectuera la prochaine évaluation de rendement. Il peut être difficile dans la pratique à un subordonné de contester ce qu'un supérieur assure être un exercice légitime de sa latitude. En outre,

puisque la reddition de comptes pour l'exercice de la latitude est typiquement due à une personne de rang plus élevé, il est quasiment impossible au subordonné de demander des comptes à un supérieur[36].

L'exercice de la latitude peut, bien entendu, être contesté en justice. Du point de vue du droit administratif, de telles contestations ont porté principalement sur l'exercice de pouvoirs légaux ayant un impact direct sur les intérêts (par exemple les droits fonciers et civils) de particuliers. Les raisons en sont évidentes. La législation relative à la latitude a évolué sous l'effet de demandes de contrôle judiciaire présentées par des personnes estimant avoir été lésées par ceux possédant « le pouvoir de décision réel ». Dans leur rôle de supervision, les tribunaux ont imposé des limites de forme et de fond à l'exercice de la latitude dans des cas individuels. Mais, dans les États modernes, le domaine de la latitude a été élargi bien au-delà du seul pouvoir de prendre des décisions individuelles pour englober aussi celui de décider les règles applicables à ces cas. Certains octrois de pouvoirs légaux doivent maintenant être interprétés comme non seulement le pouvoir de prendre des décisions mais aussi celui de promulguer des règles.

Les règlements, aussi appelés lois non impératives, sont une forme de compétence législative de l'exécutif. La faculté de l'exécutif de promulguer des règles est reconnue de longue date comme une source potentielle d'abus de pouvoir. L'une des grandes raisons en est le fait que l'introduction d'une étape intermédiaire entre une loi et son exécution complique la reddition de comptes. La branche exécutive du gouvernement est légalement habilitée à prendre des règlements qui ne sont pas soumis au Parlement et d'en contrôler l'application à des cas particuliers au moyen de tribunaux administratifs qui ne sont pas des cours de justice. En d'autres termes, l'État moderne a évolué de telle manière que l'exécutif fixe nombre des règles qui régissent la prise de décisions et contrôle en même temps les tribunaux qui supervisent l'application de ces règles. Le fait que, dans le système de responsabilité

ministérielle de type Westminster, le Cabinet, un organe partisan, contrôle la branche exécutive complique encore cet état de choses.

Dans l'intérêt de l'efficacité administrative, il est impossible de soumettre chaque règle aux rigueurs du débat parlementaire ni d'assujettir chaque décision à un contrôle judiciaire. Cela dit, le fait que la branche exécutive contrôle non seulement la prise de décisions mais aussi la prise de règlements et la nomination des fonctionnaires qui vont interpréter et appliquer ces règles multiplie non seulement les possibilités d'abus de pouvoir mais alimente aussi les soupçons du public. Puisque les structures administratives contiennent aujourd'hui routinièrement la formulation de politiques, la prise de règlements, la prise de décisions et les fonctions d'appel, l'idée que l'exécutif serait un administrateur neutre et un exécutant de politiques ayant survécu aux rigueurs du débat parlementaire est largement trompeuse. De fait, l'accroissement du pouvoir de l'exécutif a rendu encore plus aigu le problème de la reddition de comptes. Une solution possible serait de mettre davantage l'accent sur la responsabilité d'exiger des comptes, une responsabilité qui devrait être considérée comme un élément indispensable de tout système redditionnel.

La *Loi sur la gestion des finances publiques* sert en réalité deux maîtres politiques, le Parlement et le gouverneur en conseil. La Loi n'est pas seulement un instrument de surveillance parlementaire des dépenses de l'exécutif, elle établit aussi le cadre dans lequel les dépositaires de fonds publics doivent rendre des comptes au Cabinet. En tant que comité du Conseil privé, le Conseil du Trésor est un organe statutaire possédant des responsabilités envers le Parlement qui lui sont attribuées par la Loi. Comme on l'a vu plus haut, cela a pour effet de rendre légal ce qui serait autrement une affaire de convention. Cela dit, la plupart des fonctions assignées au Conseil du Trésor sont énoncées par la formule permissive « peut » plutôt que de manière contraignante. On peut cependant faire valoir que la latitude porte sur les moyens et non

les fins. Autrement dit, la Loi imposerait au Cabinet, au Conseil du Trésor et aux administrateurs généraux, et par extension à tous les autres dépositaires de fonds publics, l'obligation juridique de faire en sorte que les fonds publics soient effectivement dépensés en exécution de programmes ayant reçu l'aval parlementaire, tout en laissant à l'exécutif le choix des moyens par lesquels cet objectif est poursuivi et la reddition de comptes assurée.

Alors que les deux objectifs de la Loi, assurer la reddition de comptes au Parlement ainsi qu'au Conseil privé, ne sont pas incompatibles, ils peuvent se contrarier l'un l'autre d'une manière qui peut retentir sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire. La fonction de surveillance parlementaire des dépenses de l'exécutif est remplie principalement, voire exclusivement, par les partis d'opposition à la Chambre. La surveillance par le Cabinet des dépenses de l'exécutif, pour sa part, est assurée par des membres du parti détenant les rênes du pouvoir. C'est ici que le potentiel inhérent de conflit entre les deux objectifs de la Loi est le plus apparent. Alors que le Parlement a d'autres moyens de contrôler les fonds publics, principalement le Comité des comptes publics et le vérificateur général, ces entités sont extérieures au fonctionnement routinier de la fonction publique[37]. La *Loi sur la gestion des finances publiques* s'applique plus directement à la structure interne de la fonction publique, dans la mesure où elle érige le Conseil du Trésor et le ministère des Finances et définit les fonctions les plus importantes des sous-ministres et de leurs délégués au niveau supérieur de l'appareil d'État. Le Conseil du Trésor possède aussi le pouvoir de gérer la fonction publique. Pour toutes ces raisons, cette Loi, plus que tout autre peut-être, se situe au point d'intersection entre les intérêts partisans de l'exécutif politique et la neutralité administrative traditionnelle de la fonction publique[38].

Comme la présente enquête le démontre abondamment, il faut établir une distinction entre les différentes significations que peut revêtir une

expression comme « intérêt partisan ». Cela ressort clairement de l'échange suivant entre M. Cournoyer, avocat adjoint de la Commission, et l'honorable Stéphane Dion, au cours du témoignage de ce dernier devant la Commission :

> **M^e^ Cournoyer** : Je vais vous demander maintenant, monsieur le ministre, d'aller à la page 39 du volume. C'est la page 18 du rapport de M. Massé. On retrouve au haut de la page 18 le paragraphe qui suit « l'initiative de communication au Québec », le paragraphe suivant : « Les ministres recommandent un renforcement substantiel de l'organisation du Parti libéral du Canada au Québec. Cela signifie embaucher des organisateurs, trouver des candidats, identifier des comtés qui peuvent sortir gagnants à la prochaine élection fédérale et utiliser les techniques politiques les plus modernes pour rejoindre les acteurs ciblés ».
>
> Ma question est la suivante, monsieur le ministre. N'est-il pas étonnant que dans un document préparé pour le Cabinet par des ministres, des considérations qu'on peut associer *à la politique partisane plutôt qu'à l'administration publique* se soient retrouvées dans le document?
>
> **M. Dion** : Oui, c'est étonnant. Je peux vous dire qu'en neuf ans de vie politique, je ne me rappelle pas d'avoir vu ça. Ça, c'est probablement le premier document que j'ai lu qui venait du gouvernement. Ça ne m'a peut-être pas frappé à l'époque mais ici, avec le recul, *je suis étonné que des fonctionnaires rentrent dans ce genre de considérations qui relèvent de la vie politique partisane*[97]. [Souligné par l'auteur]

L'utilisation de l'expression « vie politique partisane » dans cet échange est intéressante car elle risque de masquer le fait que le Cabinet est une entité partisane. La responsabilité ministérielle collective est un principe partisan dans la mesure où elle oblige les ministres à appuyer les initiatives du gouvernement qu'ils servent. C'est la discussion portant sur l'élection

de membres du parti, c'est-à-dire d'affaires du Parti libéral, qui était problématique. Une discussion sur la meilleure façon de mettre en œuvre les politiques libérales, c'est-à-dire les engagements idéologiques du Parti libéral, au moyen du contrôle de l'administration publique, une discussion que l'on pourrait également qualifier de partisane, n'est pas seulement appropriée au Cabinet, elle est attendue. L'exécutif politique est régi par les intérêts partisans car sa raison d'être est de réaliser, dans toute la mesure politiquement et légalement permise, la plateforme du parti, sur la base de laquelle l'électorat a donné au parti le contrôle du pouvoir exécutif. Comme on l'a vu plus haut, il est de longue date admis que, dans une démocratie de type Westminster où les partis politiques, plutôt que des personnes, sont devenus les acteurs principaux, l'exécutif politique, une entité partisane, contrôle le Parlement et l'administration pendant son mandat. Aussi, alors que la *Loi sur la gestion des finances publiques* est l'une des limites légales imposées par le Parlement à l'exécutif politique, l'une de ses caractéristiques les plus remarquables réside dans le fait qu'elle confie à l'exécutif lui-même la charge d'assurer l'exécution par le gouvernement des objectifs parlementaires.

6 Déclarations récentes concernant la responsabilité et la reddition de comptes

Le Bureau du Conseil privé et le Conseil du Trésor se situent tous deux au point même où la nécessité de séparer les intérêts partisans de l'autorité législative et exécutive est la plus prononcée. Il est donc instructif d'examiner les déclarations récentes concernant la reddition de comptes de ces deux organes. En 2004, le Bureau du Conseil privé a publié un document intitulé *Gouverner de façon responsable : Le guide du ministre et du ministre d'État*[40]. Le document commence, à très juste titre, par un chapitre consacré à la responsabilité et reddition de comptes ministérielles. Comme on peut s'y attendre, on y dit que les ministres sont responsables et comptables à deux titres, individuellement et collectivement. Pour de plus amples détails, on renvoie le lecteur au document *La responsabilité constitutionnelle*. Sous le titre

« Responsabilité ministérielle individuelle », mention est faite de deux lois habilitantes qui confèrent aux ministres leurs pouvoirs et définissent leurs obligations, avec une référence aux « conventions "non écrites" ou précédents, qui dictent aux ministres la manière dont ils doivent s'acquitter de leurs responsabilités »[6]. Ce chapitre ne fait pas état du fondement légal de la responsabilité ministérielle, en ce sens que la Loi limite les façons dont les ministres peuvent exercer leurs pouvoirs et s'acquitter de leurs fonctions. Le lecteur de ce passage serait fondé de conclure que les seules conséquences auxquelles les ministres s'exposent sont une affaire de convention plutôt que de droit.

Le chapitre sur la responsabilité individuelle est suivi d'un autre beaucoup plus long sur la responsabilité collective, dans lequel le thème central est la « solidarité ministérielle ». Dans toute cette partie, on souligne l'importance de la concertation, de la coordination et de la cohérence des initiatives du Cabinet, en argüant que la solidarité ministérielle représente une « convention constitutionnelle tacite » de première importance. Cette convention :

> est renforcée par le serment de conseiller privé, qui oblige les ministres à exprimer leur opinion lors de la prise des décisions et à respecter rigoureusement la confidentialité du processus décisionnel du Cabinet[7].

L'accent mis sur la solidarité et la confidentialité donne l'impression que la loyauté représente la caractéristique prépondérante de la responsabilité ministérielle. Cette impression est renforcée dans la partie suivante traitant de la responsabilisation ministérielle et de l'obligation de rendre des comptes, qui attire l'attention sur la prérogative du premier ministre de mesurer les conséquences (du comportement du ministre au Parlement) et de réaffirmer son appui pour le ministre en cause, ou de lui demander de démissionner[8].

Pas plus que dans les autres chapitres, il n'est fait mention de la possibilité que la responsabilité ministérielle puisse comporter une obligation légale qui l'emporte sur les obligations du ministre envers le Cabinet ou le Premier ministre.

Plus récemment, dans un rapport au Parlement, intitulé *Responsabilités et responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires*, le Secrétariat du Conseil du Trésor a décrit ainsi la responsabilité politique des ministres :

> La responsabilité politique n'est pas non plus le moyen de déterminer la responsabilité civile ou criminelle en cas d'actes illicites, qui relève plutôt du système judiciaire. Les sanctions associées à la responsabilité ministérielle sont politiques, et vont de mettre un ministre dans l'embarras, avec pour conséquence la perte de son statut politique, à une extrémité du spectre, jusqu'à la chute possible du gouvernement, à l'autre extrémité[64].

Alors que cette description de la responsabilité juridique est exacte, elle omet toute référence au fondement légal de la responsabilité ministérielle elle-même. La différence essentielle entre le droit comme source de sanction des conduites illicites et le droit comme source de pouvoirs pour l'exercice duquel on est comptable même sans avoir enfreint la loi réside au cœur même de la responsabilité ministérielle.

Un document de discussion intitulé *L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada — Notre engagement*, publié par le président du Conseil du Trésor en octobre 2005, fait observer que :

> Le sous-ministre est responsable envers le ministre et le Conseil du Trésor spécifiquement pour assurer :
>
> - l'attribution des ressources afin d'atteindre les objectifs du Ministère, sous la direction du ministre, de la manière la plus efficience, efficace et économique possible;

- la mise en place de systèmes efficaces de contrôle interne;
- la conformité aux procédures et aux politiques financières;
- la planification et la gestion des ressources humaines et la dotation en personnel;
- l'intendance et la protection des fonds publics;
- la saine gestion des ressources liées aux initiatives horizontales[65].

Le rapport énonce l'engagement suivant, présenté comme l'un des objectifs de la politique gouvernementale d'« amélioration continue » :

> La *Loi sur la gestion des finances publiques* et les politiques du Conseil du Trésor renforceront les relations de responsabilisation entre les sous-ministres, les ministres et le Conseil du Trésor (2006)[66].

Entre ces deux énoncés, l'obligation redditionnelle des sous-ministres est examinée plus avant dans le passage suivant :

> Les sous-ministres ne sont pas directement responsables envers le Parlement, car cela réduirait les responsabilisations politiques des ministres et la nature non partisane de la fonction publique. Pour appuyer la responsabilisation de leurs ministres respectifs, les sous-ministres doivent se conformer à une obligation de s'expliquer, c'est-à-dire qu'ils sont tenus de fournir des renseignements et des explications aux comités parlementaires, entre autres lorsqu'ils comparaissent devant ceux-ci. Seuls les ministres sont responsables envers le Parlement[67].

Enfin, les différentes obligations redditionnelles des sous-ministres sont traitées plus en détail dans un autre document du Bureau du Conseil privé, le *Guide du sous-ministre*[68]. Sous le titre « Obligations multiples de rendre compte », on lit :

> Le sous-ministre doit gérer une série d'obligations de rendre compte à la fois multiples et complexes qui découlent des divers pouvoirs, autorisations et responsabilités liés au poste... Son travail consiste à conseiller son ministre en ce qui a trait à sa responsabilité ministérielle individuelle et collective... Le sous-ministre a l'obligation de rendre des comptes au Premier ministre, par l'entremise du greffier du Conseil Privé... Les sous-ministres sont également comptables au Conseil du Trésor et à la Commission de la fonction publique... [69]

À eux tous, les passages précédents brossent un portrait relativement clair du rôle d'équilibriste qui incombe au sous-ministre.

Deux choses transparaissent clairement de ces documents :

- les sous-ministres doivent des comptes à leur ministre, au Conseil du Trésor, au premier ministre et à la Commission de la fonction publique;
- les sous-ministres ne sont pas comptables envers le Parlement.

Toutefois, un certain nombre d'autres choses ne sont pas claires.

6.1
La responsabilité directe des sous-ministres

Les sous-ministres ne doivent pas des comptes aux ministres, au Conseil du Trésor, au Premier ministre et à la Commission de la fonction publique pour les mêmes choses. On ne peut être comptable dans l'abstrait, on doit être comptable de quelque chose. Généralement, on est responsable de l'exécution d'une tâche, d'une fonction ou d'une responsabilité qui nous est déléguée. En outre, on doit des comptes à quelqu'un habilité à exiger ou à demander des comptes, c'est-à-dire habituellement, mais pas nécessairement, la personne qui a délégué la tâche. La reddition de comptes, de par sa nature même, est une relation verticale, une relation dans laquelle un individu ou une entité exerce

une autorité sur un autre individu ou entité, en demandant des comptes. Les ministres et le Conseil du Trésor attribuent des responsabilités différentes aux sous-ministres. Ces derniers sont comptables envers les ministres et le Conseil du Trésor, respectivement, pour l'exécution de ces responsabilités.

6.2
La responsabilité indirecte des sous-ministres

Puisque les ministres et le Conseil du Trésor sont tous deux comptables envers le Parlement, les sous-ministres sont indirectement comptables envers le Parlement. La responsabilité du sous-ministre envers le Conseil du Trésor représente, en droit, une responsabilité indirecte envers le Parlement puisque les responsabilités du sous-ministre sont déléguées en vertu d'un pouvoir octroyé par le Parlement. Ainsi, s'il est vrai de dire que le sous-ministre n'est pas politiquement responsable devant le Parlement, il est comptable envers le Parlement par l'intermédiaire du Conseil du Trésor pour le respect par son ministère de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et d'autres lois pertinentes. Cela découle du fait que les sous-ministres sont comptables envers les ministres et le Conseil du Trésor pour des choses différentes.

6.3
Conflits découlant des responsabilités des sous-ministres

Les différentes obligations redditionnelles des sous-ministres présentent de nombreuses possibilités de conflit. Vu cette brève esquisse des responsabilités des sous-ministres, on est fondé à demander ce qui se passe lorsque ces responsabilités sont en conflit. Puisque les sous-ministres sont comptables envers leur ministre, le greffier du Conseil privé, la Commission de la fonction publique et le Conseil du Trésor pour des choses différentes, il faut se demander quelle est la hiérarchie entre ces responsabilités afin de savoir laquelle prend le pas sur l'autre en cas de conflit.

Même un coup d'œil rapide sur les responsabilités attribuées aux sous-ministres dans la liste ci-haut montre qu'elles ont des sources différentes. Les responsabilités pour « l'exécution des objectifs ministériels », « la planification et gestion des ressources humaines » et la « protection des fonds publics » se recoupent manifestement, mais seule la première est attribuée par le ministre. Les deux dernières ont des sources différentes qui ne peuvent clairement pas être ignorées lors de la poursuite des « objectifs ministériels ». En outre, la source de la responsabilité donne lieu à une relation différente entre le sous-ministre et la partie de la fonction publique dont il est responsable. Ces relations différentes engagent des aspects différents des valeurs du secteur public, des valeurs ancrées dans la nature neutre, ou non partisane, de la fonction publique.

Les objectifs ministériels sont des politiques découlant des engagements gouvernementaux, des objectifs dont la réalisation requiert une fonction publique non partisane, ou neutre. Le caractère non partisan ici doit être entendu au sens que la fonction publique ne peut contrecarrer les objectifs d'un gouvernement élu en prenant partie contre eux. Cela ne signifie rien de plus que le fait que la fonction publique ne peut avoir de programme idéologique propre, un programme qui divergerait de celui du parti au pouvoir. Dans *Fraser c. Commission des relations de travail dans la fonction publique*, même si la Cour suprême a saisi l'occasion pour traiter d'autres éléments de l'idée de service public, toute la cause tournait autour de ce concept de la neutralité[70].

La responsabilité de la gestion des ressources humaines et celle de la protection des fonds publics, en revanche, ne sont pas attribuées aux sous-ministres par leur ministre, mais déléguées aux sous-ministres par le Conseil du Trésor en vertu d'une autorité confiée à ce dernier par le Parlement. Cette responsabilité a son origine dans la *Loi sur la gestion des finances publiques* et d'autres textes de loi, et non dans des directives ministérielles. L'exécution de ces responsabilités exige aussi un exécutif neutre ou non partisan, mais ces termes revêtent alors un sens différent,

un sens qui reflète les différences entre ces relations. Les fonctionnaires sont non partisans selon ce deuxième sens parce qu'ils doivent être loyaux envers les institutions du gouvernement plutôt qu'envers le parti au pouvoir. Cette deuxième conception de la neutralité est partiellement traduite par la phrase « dire la vérité au pouvoir » mais est plus complètement reflétée par l'idée que les fonctionnaires doivent rappeler la Loi aux détenteurs du pouvoir[71].

La neutralité du secteur public revêt, enfin, un troisième sens, que traduit le principe du mérite, qui empêche que les fonctionnaires soient récompensés pour leurs services au parti au pouvoir. Le principe du mérite, en enlevant aux fonctionnaires ce motif, fait qu'ils n'ont plus besoin de s'attirer les faveurs des puissants, tout en privant simultanément ces derniers de la possibilité de manier les promesses de récompense. Tout comme les deux premiers sens, cette troisième conception oblige également à établir une distinction entre les objectifs partisans du parti au pouvoir et les raisons pour lesquelles le fonctionnaire compétent peut être récompensé lorsqu'il permet au gouvernement de réaliser efficacement ses objectifs.

S'il importe de reconnaître que la fonction publique est tenue d'être non partisane selon tous ces sens, il importe encore plus de ne pas les confondre. Le fonctionnaire loyal ne peut exprimer une opposition partisane aux politiques du gouvernement au pouvoir pour des motifs idéologiques, mais il est tenu d'exprimer une opposition aux initiatives gouvernementales qui l'obligeraient à enfreindre la loi. Le fonctionnaire doit également être assuré que les décisions prises conformément à ces exigences ne compromettront pas ses chances de promotion. L'équilibre délicat entre ces trois significations de la neutralité peut être résumé par la seule idée que le fonctionnaire loyal doit exécuter les directives du gouvernement du jour à l'intérieur des limites de la loi. Alors qu'un sous-ministre ne devrait pas se préoccuper de promotion, nul personnage du gouvernement canadien ne porte plus directement que

lui le fardeau du maintien de cet équilibre entre les deux premières significations de la neutralité. De fait, ces deux significations sont reliées directement aux deux sources de l'autorité du sous-ministre, chacune de ces sources entraînant un rapport différent entre le titulaire de cette charge et les ministres et leur ministère.

Superficiellement, il peut sembler que les sous-ministres doivent servir plusieurs maîtres dans la mesure où leurs obligations redditionnelles multiples ne sont pas toutes envers la même autorité. Mais cette apparence est trompeuse car ces obligations multiples sont toutes fondées sur des responsabilités attribuées par deux sources, à savoir l'exécutif politique et le Parlement. Le fait que le Conseil du Trésor soit un comité du Conseil privé, c'est-à-dire du Cabinet à toutes fins pratiques, ne change rien au fait que les responsabilités de la *Loi sur la gestion des finances publiques* sont conférées par le Parlement, et non le Cabinet ou des ministres individuels. Les pouvoirs délégués au Conseil du Trésor par le Conseil privé, puis délégués plus bas aux sous-ministres, conservent leur caractère de pouvoirs légaux octroyés par le Parlement. C'est dans cette tension entre le Parlement et le Cabinet que les conflits entre les diverses responsabilités attribuées aux sous-ministres vont inévitablement surgir.

Le Parlement et le Cabinet ont entre eux une relation complexe dont la finalité première, voire déterminante, est contradictoire. Les conflits sont une partie intégrante du système. L'une des meilleures expressions de cet aspect de la démocratie parlementaire nous a été livrée par le juge en chef Duff de la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif aux Lois de l'Alberta*.

> [Traduction]
>
> En vertu de la Constitution instituée par l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, le pouvoir législatif au Canada appartient à un Parlement . . . Sans entrer dans un examen détaillé des dispositions de l'Acte

> concernant la Chambre des communes, il est possible de dire qu'elles prévoient manifestement que celle-ci soit, comme son nom l'indique, un organisme représentatif . . . L'Acte prévoit un Parlement qui fonctionne sous le feu de l'opinion publique et de la libre discussion. Il ne peut y avoir aucun doute que ces institutions tirent leur efficacité de la libre discussion des affaires, des critiques, réponses et contre-critiques, des attaques contre la politique et l'administration et des défenses et contre-attaques, de l'analyse et de l'examen le plus libre et le plus complet de chaque point de vue énoncé sur les projets politiques. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne la façon dont s'acquittent les ministres de la Couronne de leur responsabilité envers le Parlement, les députés du Parlement de leurs devoirs envers les électeurs, et les électeurs eux-mêmes de leurs responsabilités lors de l'élection de leurs représentants[77].

Le conflit inhérent entre l'exécutif politique et l'assemblée législative trouve son expression à tous les niveaux de la fonction publique dans la tension entre les structures constitutionnelles et légales des services et les objectifs partisans de ceux qui les contrôlent pendant leur mandat.

L'une des façons les plus importantes dont l'exercice du pouvoir est contrôlé entre les élections est par le biais de la structure juridique des bureaux. S'il est vrai que toute administration peut modifier la structure de la fonction publique, le titulaire de charge publique possède certaines obligations légales qui ne peuvent être modifiées sans l'aval du Parlement. En outre, la Constitution exige que toute transformation de la fonction publique accompagnée de la dépense de fonds publics soit autorisée par la Chambre des communes. En sus d'établir le cadre administratif à l'intérieur duquel l'exécutif est tenu de par la Constitution de rendre compte à la Chambre des communes, la *Loi sur la gestion des finances publiques* impose des contraintes légales au Conseil du Trésor et aux sous-ministres.

Comme on l'a déjà vu, les sous-ministres sont comptables de deux ensembles différents de responsabilités qui leur sont déléguées en provenance de deux sources différentes. Ils sont comptables de l'exécution de ces responsabilités envers la source respective. Il existe des tensions incontournables entre ces responsabilités, des tensions qui ont leur origine dans la structure du gouvernement. Il est de la plus haute importance que la nature de ces responsabilités soit définie aussi clairement que possible. Une façon d'y parvenir est de veiller à ne pas importer un vocabulaire adapté à un des jeux de responsabilités pour la description de l'autre jeu. Par exemple, les ministres sont autorisés par le Parlement à dépenser des fonds en exécution de politiques autorisées par le Parlement. Les sous-ministres sont donc comptables envers leur ministre de l'exécution efficace et efficiente de ces politiques par les fonctionnaires de leur ministère. Cette forme de reddition de comptes se prête à l'emploi de la terminologie propre aux initiatives, objectifs et indicateurs de rendement, terminologie de plus en plus empruntée au secteur privé. De ce point de vue, à tout le moins, il y a un certain chevauchement entre la gestion des ressources humaines du secteur privé et celle du secteur public. Cependant, les sous-ministres ne sont pas comptables envers les ministres de la gestion des ressources humaines, ils sont comptables envers le Conseil du Trésor pour l'exécution des fonctions qui leur sont attribuées par la *Loi sur la gestion des finances publiques*. En outre, ces responsabilités doivent être exécutées à l'intérieur du cadre légal des relations entre employeur et employé, un cadre dessiné par toutes sortes de lois et de conventions collectives. Alors que la terminologie des objectifs, initiatives et indicateurs de rendement chevauche les notions de formation, évaluation et promotion, par exemple, les lois et règlements régissant les relations entre employeur et employés ne procèdent pas du ministre. Enfin, la séparation des obligations redditionnelles est encore compliquée par le fait que les sous-ministres sont aussi comptables du respect par leur ministère des contraintes légales touchant la dépense de fonds publics qui sont énoncées dans la Loi.

Il va sans dire que ces trois obligations redditionnelles différentes, que l'on peut qualifier respectivement de politique, administrative et légale, sont imbriquées dans la pratique. Cependant, elles peuvent aussi être séparées, pas seulement aux fins de l'analyse mais aussi de la définition de la nature précise des responsabilités mises en jeu. Ce n'est que lorsque les responsabilités sont précisément définies que l'on peut voir clairement pourquoi les responsabilités légales doivent être isolées les unes des autres. Ce problème transparaît dans le passage suivant du document de discussion publié par le Conseil du Trésor :

> ... il faut établir un cadre de conformité de portée générale pour renforcer les valeurs de la fonction publique, récompenser l'excellent rendement et prévoir des conséquences claires en cas de rendement insuffisant ou de non-conformité. De nombreuses conséquences et sanctions sont déjà prévues à l'égard des personnes : pour encourager l'excellence, mentionnons la rémunération au rendement, les promotions et les primes de reconnaissance; dans les cas de non-conformité, les différents moyens sont les avertissements écrits, la suspension, la rétrogradation ou le renvoi ainsi que, dans les rares cas où une telle mesure serait requise, l'application de sanctions pénales. Toutefois, les gestionnaires n'ont pas toujours un soutien adéquat pour utiliser ces outils; lorsqu'ils les utilisent, ce n'est pas toujours de manière uniforme, et les résultats de leur utilisation ne sont pas toujours transparents ou ne sont pas diffusés à grande échelle. Cette situation a fait naître l'impression qu'il n'y a aucune conséquence à craindre pour la mauvaise conduite ou la mauvaise gestion[71].

Cela donne à entendre que la performance, l'inconduite et le comportement criminel sont des éléments d'un même continuum, plutôt que des catégories distinctes. L'idée que le refus d'une promotion, un avertissement écrit et des poursuites pénales représentent trois étapes d'un même cheminement occulte la différence réelle entre divers

niveaux de rendement, la non-exécution de directives et lignes directrices et le comportement criminel. On est fondé à tenir pour acquis que tous les fonctionnaires vont obéir à la loi; on ne peut pas tenir pour acquis que tous les fonctionnaires vont avoir le même niveau de rendement. Les primes de rendement et les promotions ne récompensent pas l'obéissance à la loi ni le fait de réaliser les objectifs du gouvernement sans enfreindre la loi. S'il est vrai qu'une série de sanctions est disponible pour punir les actes fautifs, ces sanctions ne peuvent être imposées qu'après un verdict de culpabilité. Elles n'ont pas leur contrepartie positive et sont par nature rétroactives. En estompant la différence entre le rendement au travail, l'inconduite et le comportement criminel, un « cadre de conformité » transmet le message qu'enfreindre la loi n'est guère plus qu'un mauvais rendement ou une autre forme d'inconduite.

La différence entre faire son travail et obéir à la loi est plus visible dans le secteur privé, car il y a une distinction institutionnelle claire entre l'employeur et le système judiciaire. Dans le secteur privé, la relation entre une société, par exemple, et le système juridique est complexe, mais la différence fondamentale entre les deux n'est jamais sujette à doute. En revanche, dans le secteur public, cette différence n'est pas claire car l'employeur est aussi responsable de l'administration du système juridique. Le gouvernement n'est pas seulement un prestateur de services, il est aussi une autorité réglementaire. En outre, s'il est possible de débattre des mérites respectifs de la prestation de services publique et privée, la privatisation de la compétence législative signifierait la fin du droit. De fait, c'est l'essence même de la fonction législative et de la gouvernance démocratiques modernes que les lois procèdent de la volonté du peuple et que le gouvernement se fasse au nom du peuple. Ces fonctions ne peuvent être privatisées. La fonction législative et la fonction réglementaire consistent à dessiner des limites et de ce fait cohabitent mal avec des concepts de gestion dérivés

d'idéaux entrepreneuriaux consistant à faire reculer les limites à la poursuite du profit. La distinction entre prestation des services, qui peut être définie assez largement, et la réglementation, qui peut être définie au sens étroit comme le pouvoir légal d'imposer des sanctions, reflète la différence entre l'État comme employeur et l'État comme procureur. Puisque la fonction de poursuite n'a pas de véritable équivalent dans le secteur privé, il importe de préserver la distinction lorsqu'on parle de l'État-patron. Les employeurs privés peuvent évaluer et sanctionner leurs employés, ils ne peuvent les poursuivre sans le secours de l'État.

Des notions telles que sanctions disciplinaires et inconduites sont ambiguës dans la mesure où elles semblent enjamber deux conceptions de l'obéissance, à savoir l'exécution d'ordres et de directives, d'une part, et le respect de la loi, d'autre part. Il est approprié d'associer des notions telles que le rendement et l'excellence à la première conception de l'obéissance, mais totalement inapproprié de les combiner avec la seconde. Encore une fois, l'obéissance à la loi est une condition préalable du rendement, et non une mesure de celui-ci. La structure légale d'une charge publique procède de la constitution et des diverses lois promulguées en conformité de celle-ci. La primauté du droit signifie que la charge définit les pouvoirs de son titulaire dans la mesure où ces pouvoirs dérivent d'une source légale, une source externe au titulaire de la charge. Toute autorité exercée par le titulaire lui est déléguée par quelqu'un d'autre et le titulaire est toujours comptable envers cet autre pour l'exercice du pouvoir délégué. Le rendement, au contraire, est une mesure de la capacité du titulaire à remplir les exigences de sa charge dans le respect des limites légales. Parmi les critères de rendement peuvent figurer la capacité d'assumer la responsabilité de mener à bien les tâches confiées et d'exercer les pouvoirs délégués.

Il existe, par conséquent, deux façons sensiblement distinctes dont un titulaire de charge publique peut faillir. Il peut soit s'avérer incapable de remplir les exigences de sa charge pour diverses raisons, ces raisons

étant à juste titre le sujet de la gestion des ressources humaines. Le bon administrateur place les personnes voulues aux postes voulus et coordonne leurs activités de telle manière que les objectifs du ministère sont réalisés de manière efficace et efficiente. Les personnes qui ne remplissent pas les exigences de leur charge peuvent faire l'objet d'une mauvaise évaluation, d'une rétrogradation ou même du congédiement. Alors que l'employeur est tenu de veiller, lorsqu'il prend ces mesures, à respecter les diverses contraintes légales régissant les relations entre employeur et employés, rien de cela ne met en jeu des infractions à des règlements ou des lois de la part de l'employé. De tels actes appartiennent à une catégorie entièrement différente et relèvent d'une partie différente du système juridique.

Cette différence catégorique se trouve elle aussi dissoute dans un « continuum » dans un rapport du Conseil du Trésor au Parlement, intitulé *La Loi sur la gestion des finances publiques : Pour réagir face à la non-conformité*. En réponse à la question de savoir « Qu'est-ce qu'une mauvaise gestion? », le texte répond ceci :

> ... la mauvaise gestion peut s'appliquer à un ensemble d'actes allant de la simple erreur dans l'exercice d'une fonction administrative à l'infraction délibérée à des lois pertinentes et des politiques connexes. Elle peut parfois prendre la forme d'un acte criminel comme le vol, la fraude, un abus de confiance et une conspiration[24].

L'idée qu'une « simple erreur » puisse appartenir au même « ensemble d'actes » que le « vol » ou la « fraude » revient à occulter non seulement la différence entre les lois et les politiques, mais aussi la différence entre des catégories aussi fondamentalement distinctes que l'incompétence et la criminalité, et la responsabilité civile et pénale. Ceux qui sont incapables de suivre des directives ou de remplir les tâches qui leur sont attribuées ne sont pas des criminels, ils sont soit insuffisamment qualifiés soit incompétents. Ceux qui remplissent les objectifs qui leur sont

fixés en recourant à la fraude ou à l'abus de confiance sont des criminels, qu'ils soient compétents ou non.

Dans le rapport du Conseil du Trésor au Parlement cité ci-dessus, le passage suivant traite de la « bonne gestion » dans la fonction publique :

> La « bonne gestion » ne se résume pas à l'application d'une série de règles et d'instruments juridiques et la « mauvaise gestion » ne peut être simplement définie comme le non-respect des règles de gestion. Il n'y a pas d'instrument unique pour guider les gestionnaires. Les règles et les principes qu'ils doivent observer proviennent de diverses lois, de divers règlements d'application et, tel que décrit ci-dessus, de nombreuses politiques et directives applicables à l'administration interne du gouvernement.
>
> Une bonne gestion du secteur public nécessite un bon jugement, c'est-à-dire bien enraciné dans l'éthique, les valeurs et les principes, et le *désir de défendre la primauté du droit et l'intérêt public*. Les règles, qu'elles se présentent sous forme de règlements, de politiques, de lignes directrices ou de directives, devraient être comprises et respectées. *Le respect des règles n'exclut pas toutefois la possibilité de les modifier pour améliorer l'exécution des programmes ou d'en créer de nouvelles qui respectent les valeurs fondamentales*[7]. [Souligné par l'auteur]

Le mot « règles » dans le passage précédent cache une différence essentielle entre les lois et règlements, d'une part, et les lignes directrices, politiques et directives, d'autre part. La primauté du droit et l'intérêt public sont les fondements de toute l'entreprise de gestion du secteur public. Ils ne sont pas des sujets de jugement de la part des administrateurs du secteur public, ils sont les attributs intrinsèques qui différencient la gestion du secteur public et celle du secteur privé.

Alors que le secteur public et le secteur privé sont tous deux astreints au droit, l'attitude à l'égard du respect des lois ne sera probablement

pas la même dans les deux cadres. À l'intérieur du secteur privé, il n'est pas rare de rencontrer de l'antagonisme vis-à-vis de l'autorité réglementaire parce qu'on y considère que les lourdeurs bureaucratiques font obstacle à l'esprit d'entreprise et à la réalisation de profits. Ainsi que le fait remarquer le président du Conseil du Trésor :

> Bien que nombre des défis . . . en matière de gestion soient les mêmes que ceux du secteur privé, une approche différente est de rigueur dans son cas. Tout en comprenant l'importance d'une gestion efficiente et de l'optimisation des ressources, le gouvernement n'a pas pour objectif de réaliser des bénéfices[76].

On ne saurait exagérer l'importance de cette différence. En outre, cette dernière ne tient pas seulement au fait que le gouvernement n'est pas animé par le motif du profit. Le seul fait, incontournable, que le secteur public englobe le rôle de réglementation empêche d'importer en bloc dans le service public les méthodes de travail du secteur privé. Le même constat a été formulé par Ronald Moe et Robert Gilmour en rapport avec le fondement juridique de l'administration publique :

> [Traduction]
>
> *La caractéristique distinctive de l'administration publique, comparée à la gestion privée, réside dans le fait que les actes des fonctionnaires doivent être fondés sur le droit public, et non les intérêts pécuniaires des entrepreneurs privés ou les obligations fiduciaires des gestionnaires de société*[77]. [Souligné dans le texte original]

Pour illustrer la différence culturelle entre la fonction publique et le secteur privé, Moe et Gilmour citent maints exemples de PDG d'entreprises que l'on a :

> [Traduction]
>
> fait venir pour « réinventer » ou « restructurer » de fond en comble tel programme ou tel organisme à la manière du secteur privé et qui

> ont eu un choc en découvrant qu'il leur fallait méticuleusement obéir aux lois et règlements et rendre compte au Congrès de leurs actes[78].

Les auteurs décrivaient certes là le problème de l'introduction de techniques de gestion privée dans le secteur public aux États-Unis, mais le principe est exactement le même au Canada.

Cette connexion entre la sphère légale et la sphère politique est au cœur même d'un système de gouvernement démocratique soumis à la primauté du droit. Les deux sont nécessairement liés car ce n'est que si l'exécutif remplit son obligation constitutionnelle d'informer le Parlement de ses activités que le Parlement, et le peuple, pourront tenir politiquement responsable le gouvernement, qui contrôle l'exécutif. La responsabilité politique ne signifie pas tant agir conformément à la loi, elle présuppose plutôt que le gouvernement remplit ses obligations juridiques, tant constitutionnelles que légales. Pour cette raison, on ne peut simplement englober la notion de responsabilité juridique dans la rubrique générale de la responsabilité ministérielle si cette dernière notion est appréhendée selon un sens exclusivement politique. C'est pourquoi il est juste de dire que le sous-ministre n'est pas politiquement comptable envers le Parlement et faux de dire que le sous-ministre n'est pas légalement comptable envers le Parlement.

On a pu dire que « le corpus des lois, que la plupart des fonctionnaires ont pour pratique habituelle de respecter, est un instrument de contrôle de leur comportement, mais non de leur reddition de comptes »[79]. Dans cette perspective, « la responsabilité juridique . . . se limite à cette partie du droit qui impose des procédures d'exécution ». La distinction entre contrôle et exécution est importante s'agissant de la *Loi sur la gestion des finances publiques,* car le but premier de celle-ci est de contrôler et ainsi de contraindre à l'exécution. Autrement dit, à titre d'instrument de contrôle, la Loi vise à faire de la reddition de comptes une « pratique habituelle » pour ceux qui manient les fonds publics, tout en étant aussi un instrument d'exécution en rendant les fonctionnaires comptables

de l'abus de leurs responsabilités ou de leur omission à rendre compte. Les spécialistes de la politique réglementaire établissent une distinction entre deux modèles de contrôle et exécution, « les systèmes de conformité » et les « systèmes de dissuasion ». Alors que l'objectif ultime de chaque système est le même, à savoir assurer que les règles applicables sont bien respectées, les moyens mis en œuvre pour cela diffèrent, et, de fait, certains disent même que les objectifs sont différents[80]. L'importante différence dans la *Loi sur la gestion des finances publiques* entre les articles qui traitent de la « gestion des ressources humaines » et ceux qui traite de la « responsabilité civile » recoupe la distinction entre les modèles de conformité et les modèles de dissuasion, respectivement. Par exemple, le système de gestion des ressources humaines des articles 11 à 13 vise principalement à assurer la conformité, alors que la Partie IX de la Loi est plus clairement centrée sur l'objectif de la dissuasion.

Albert J. Reiss décrit de la manière suivante la distinction entre ces deux formes de mise à exécution de la loi :

> [Traduction]
>
> L'objectif principal d'un système de conformité est d'assurer le respect de la loi par des mesures de prévention des violations, sans la nécessité de détecter, poursuivre et pénaliser les contrevenants. Le principal objectif d'un système de dissuasion est d'assurer la conformité en détectant les violations de la loi, identifiant les responsables et sanctionnant les coupables, de manière à prévenir les violations futures, soit de la part de ceux qui sont sanctionnés soit de la part de ceux qui commettraient des violations si les contrevenants n'étaient pas punis[81].

Reiss, comme beaucoup d'autres spécialistes de la politique réglementaire, traitait là du problème de la réglementation gouvernementale d'acteurs non gouvernementaux. Mais au cours des 20 dernières années, on a assisté à une croissance explosive de ce que l'on appelle la « réglementation interne à l'État ». Le mouvement de

« réinvention de l'État », largement associé aux travaux de David Osborne et Ted Gaebler[82], a eu pour effet apparemment paradoxal d'accroître sensiblement le nombre de structures réglementaires au sein de l'administration elle-même[83]. L'une des raisons majeures en a été la multiplication d'organisations qui enjambent la ligne de partage entre secteur public et secteur privé. Alors qu'il est toujours possible d'établir une distinction entre les acteurs publics et privés à chaque extrémité du spectre, la zone intermédiaire est devenue de plus en plus floue avec la création d'un grand nombre d'entités que l'on ne peut facilement ranger dans la catégorie publique ou privée. Tout cela est rendu encore plus confus par le fait que les termes « privé » et « public » ne sont souvent guère plus que des mots codes substitués à « lucratif » et « non lucratif », respectivement.

Les modèles de conformité et de dissuasion peuvent être appliqués, avec les ajustements appropriés, aussi bien à la réglementation des acteurs publics que des acteurs privés et des organisations et organismes qui se situent quelque part entre les deux. Le problème de la réglementation des acteurs publics, « la réglementation interne à l'État », a été analysé par Christopher Hood et d'autres qui ont engendré la notion provocante d'un « État réglementaire à l'intérieur de l'État ». Selon Hood et coll., la réglementation interne

> [Traduction]
>
> peut être définie comme l'ensemble des moyens par lesquels les activités des administrations publiques sont soumises à l'influence d'autres organes publics qui viennent s'intercaler entre les mécanismes de contrôle constitutionnel orthodoxes . . . (les tribunaux et les élus), qui sont indépendants de la ligne de commandement directe et investis d'une certaine autorité sur ceux placés sous leur tutelle[84].

Les auteurs considèrent qu'une telle réglementation est devenue nécessaire par suite de la perte de ce que Heclo et Wildavsky ont

appelé la « vie de village » de la haute fonction publique[85]. Dans leur analyse de cette ancienne culture de « mutualité », les auteurs signalent qu'il n'existait au Royaume-Uni « traditionnellement pas de loi sur la fonction publique », laquelle était essentiellement réglementée en vertu du pouvoir de prérogative de la Couronne »[86]. Selon cette optique, la *Loi sur la gestion des finances publiques*, comme ses prédécesseurs, peut être conçue comme l'instrument par lequel l'assemblée législative remplit son obligation constitutionnelle de superviser les dépenses de fonds publics, en autorisant la Couronne à exercer le pouvoir de réglementation qui est utilisé au Royaume-Uni sans l'aide d'une loi[87]. Ce pouvoir n'est plus une affaire de prérogative de la Couronne, c'est une obligation qui lui est imposée par l'assemblée législative.

7 Conclusion

Bien que la *Loi sur la gestion des finances publiques* ne soit pas exemplaire de ce que Hood entend par « réglementation interne à l'État », elle traite du même problème en ce sens qu'elle crée le cadre à l'intérieur duquel l'exécutif est investi de l'autorité légale de réglementer ses propres affaires. Cela dit, elle confère au Conseil du Trésor et aux sous-ministres des tâches très similaires à celle d'une réglementation intragouvernementale. Cependant, comme toutes les autres autorités légales, celle-ci comporte l'obligation de rendre compte de son exercice. Cette obligation prend plutôt la forme de « mécanismes de contrôle constitutionnel orthodoxes ». La Loi est un instrument statutaire qui vise, conformément à la Constitution, à assujettir l'exécutif au contrôle du législatif pour ce qui est des finances. Pour cela, elle établit à la fois des systèmes de conformité et des systèmes de dissuasion. De fait, l'une des caractéristiques les plus frappantes de la *Loi sur la gestion des finances publiques* est la différence entre les pénalités prévues à l'article 80 (dissuasion) et le libellé des lignes directrices et des politiques touchant les sanctions disciplinaires et l'inconduite (conformité).

Comme on l'a vu plus haut, la *Loi sur la gestion des finances publiques* s'applique à trois grandes catégories de personnes. En gros, ces groupes

sont les membres de l'administration publique, les dirigeants et employés des sociétés d'État, et enfin tous ceux qui travaillent pour le gouvernement selon diverses ententes contractuelles. La Partie IX de la Loi indique les peines encourues par ceux qui violent la Loi ou se livrent à diverses formes de corruption, infractions similaires à celles que l'on trouve dans le *Code criminel* [35]. La vaste portée de cet article est mise en évidence par le paragraphe (e), par exemple, la seule infraction qui n'a pas son homologue direct dans le *Code criminel*. L'article stipule :

> 80) Commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par mise en accusation, une amende maximale de 5 000 $ et un emprisonnement maximal de cinq ans le percepteur, gestionnaire ou ordonnateur de fonds publics qui, selon le cas :
>
> e) ayant connaissance soit d'une violation de la présente loi ou de ses règlements ou d'une loi fiscale quelconque, soit d'une fraude commise au détriment de Sa Majesté dans le cadre de la présente loi ou de ses règlements ou d'une loi fiscale fédérale, ne la signale pas par écrit à un supérieur;

La Loi érige ainsi en infraction grave le fait de passer sous silence une infraction à la Loi. Les peines prescrites sont extraordinairement plus lourdes que les sanctions dont sont assorties les infractions disciplinaires. Alors que l'article 80 s'applique aux membres de tous ces groupes, d'autres articles de la Loi ont une application beaucoup plus restreinte puisqu'ils ne concernent que les membres de la fonction publique ou de sociétés d'État. Néanmoins, comme l'indique la présence de l'article 80, les principes fondamentaux restent les mêmes dans tous les cas. Si le but premier de la Loi est d'assurer la reddition de comptes, alors elle-même, et aussi tout règlement, directive ou ligne directrice émis sous son régime, doit spécifier l'obligation de rendre compte et celle d'exiger des comptes. Comme nous l'avons fait valoir plus haut, la seconde obligation est au moins aussi importante que la première. Puisque la portée de la Loi est telle qu'elle couvre toutes les transactions possibles mettant en jeu des fonds publics, il est indispensable que tous

ceux qui manient les fonds sachent qu'ils ont l'obligation légalement contraignante d'en rendre compte. Étant donné la remarque citée plus haut de Norman Ward concernant la « lucidité » de la Loi, les propos suivants tenus devant la Commission par l'honorable Ralph Goodale sont particulièrement intéressants. En réponse à une question de M. Fournier concernant d'éventuelles violations de la Loi, M. Goodale a déclaré :

> Des mesures disciplinaires ont finalement été prises, mais je dois vous dire, maître Fournier, que j'ai trouvé la *Loi sur la gestion des finances publiques* exaspérante. Elle définit les responsabilités dont les hauts fonctionnaires doivent s'acquitter et décrit une panoplie de sanctions pouvant être en fait imposées en cas de manquements à ces devoirs et responsabilités.
>
> Mais les procédures d'application des mesures disciplinaires en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* sont presque incompréhensibles. Donc, je ne crois pas honnêtement que cette loi soit aussi efficace qu'elle pourrait l'être[89].

Dans son rapport récent, la *Loi sur la gestion des finances publiques : Pour réagir face à la non-conformité*, le Secrétariat du Conseil du Trésor semble d'accord avec M. Ward et avec M. Goodale. En effet, dans la conclusion de ce rapport, on lit :

> Les principes qui sous-tendent les cadres législatif et administratif sont sains. La difficulté est causée par l'accumulation des règles et des politiques, etc. Cette complexité contribue à la confusion et aux erreurs[90].

Étant donné que les recommandations de ce rapport ont été incorporées au document *L'amélioration de la gestion au sein du gouvernement du Canada*, il n'est pas surprenant de voir dans le paragraphe suivant une définition de la « mauvaise gestion » qui place les erreurs et fautes dans un continuum avec le vol et la fraude. Il est dans la nature même du vol

et de la fraude d'être intentionnels alors que les erreurs ne le sont pas. Cette différence est reflétée dans la Loi par la séparation des articles traitant de la gestion des ressources humaines de ceux portant sur la responsabilité civile et criminelle.

En 2003, les dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* relative à la gestion des ressources humaines ont été considérablement remaniées par la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, des changements ayant pris effet le 1er avril 2005. Les pouvoirs en la matière du Conseil du Trésor sont définis ainsi dans les nouveaux alinéas 11.1(1)*f*) et *h*) :

> f) élaborer des lignes directrices ou des directives sur l'exercice des pouvoirs conférés par la présente loi aux administrateurs généraux de l'administration publique centrale, ainsi que les rapports que ceux-ci doivent préparer sur l'exercice de ces pouvoirs;
>
> h) élaborer des lignes directrices ou des directives concernant la communication par les personnes employées dans la fonction publique de renseignements sur les actes fautifs commis au sein de celle-ci et la protection de ces personnes contre les représailles lorsqu'elles communiquent ces renseignements conformément à ces lignes directrices ou directives;

Le paragraphe 12(1) de la Loi définit les pouvoirs attribués aux administrateurs généraux, dont le plus important, aux fins qui nous occupent, est celui énoncé à l'alinéa *c*) :

> c) établir des normes de discipline et prescrire des mesures disciplinaires, y compris le licenciement, la suspension, la rétrogradation à un poste situé dans une échelle de traitement comportant un plafond inférieur et les sanctions pécuniaires;

Le paragraphe 12.2(1) autorise l'administrateur général à déléguer « telles de ces attributions en matière de gestion des ressources humaines », alors que le paragraphe 2 autorise quiconque à qui ces pouvoirs et fonctions ont

été délégués de les subdéléguer à son tour à « toute autre personne ». Du moins en principe, le pouvoir « d'établir des normes de discipline et prescrire des mesures disciplinaires » pourrait être délégué à quiconque, tout comme celui de faire respecter ces normes et d'imposer des sanctions.

Suite à l'entrée en vigueur des modifications apportées à la Loi en avril de cette année, le Conseil du Trésor a exercé le pouvoir discrétionnaire lui revenant en vertu de l'alinéa 11.1(1)*f*) en prescrivant des *Lignes directrices concernant la discipline* en remplacement de celles qu'avait émises le Conseil du Trésor en vertu de l'alinéa 11(2)*f*) de la version antérieure de la Loi. Il est précisé ce qui suit sous la rubrique « Objet » des nouvelles lignes directrices :

> La discipline revêt un caractère correctif plutôt que punitif, et elle a pour objet d'amener les fonctionnaires à accepter les règles et les normes de conduite jugées souhaitables ou nécessaires pour atteindre les buts et les objectifs de l'organisation[91].

Le lecteur relève ici une différence subtile mais importante par rapport au libellé de la version antérieure, que voici :

> Les mesures de discipline correctives ont pour objet d'amener les fonctionnaires à accepter les règles et les normes de conduite qu'il est souhaitable ou nécessaire de respecter pour atteindre les buts et objectifs de l'organisation[92].

Les deux versions de l'énoncé de l'objet des lignes directrices inscrivent clairement les mesures disciplinaires davantage dans le modèle de conformité que dans le modèle de dissuasion. Cependant, le remplacement des termes « mesures disciplinaires correctives » par la formule « la discipline revêt un caractère correctif plutôt que punitif » constitue un changement subtil mais important dans l'idée maîtresse. La mention des « buts et objectifs de l'organisation » dans les deux

versions des lignes directrices est importante car l'organisation en question est chargée de mettre en œuvre des initiatives publiques avec les deniers publics. La poursuite de ces buts et objectifs est contenue non seulement par les limites imposées par le pouvoir légal de dépenser, mais également par l'obligation constitutionnelle de rendre compte de telles dépenses. Dans ce contexte, les mots « amener les fonctionnaires à accepter les règles et les normes de conduite » tendent à masquer le fait que les postes qu'occupent ces employés sont eux-mêmes assujettis à des règles. Celles-ci, qui font partie de la définition même du poste, ont pour objet de contenir le comportement de son occupant. Veiller à ce que les occupants des différents postes respectent les règles les régissant est un des volets de la responsabilité ministérielle.

On peut conclure, sur la base de ce qui précède, que le contenu juridique de la responsabilité ministérielle au Canada dépasse l'obligation pour les ministres d'obéir à la loi et d'exercer leur pouvoir conformément aux textes pour englober aussi l'obligation constitutionnelle d'administrer leur ministère, que ce soit personnellement, collectivement ou par le biais de pouvoirs délégués, en conformité des articles 53 et 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Alors que les politiques gouvernementales renvoient au fondement juridique de la responsabilité ministérielle, celui-ci est souvent voilé par des références à son contenu conventionnel ou politique. Il serait excessif de prétendre que l'on peut clairement et dans tous les cas séparer le conventionnel et le politique du juridique. Néanmoins, on peut argüer que même l'octroi de pouvoirs le plus largement défini englobe toujours l'obligation non discrétionnaire de rendre des comptes. L'obligation de rendre des comptes est inscrite dans la Constitution, tout comme celle d'exiger des comptes.

Il est vrai que la loi peut être invoquée pour imposer la reddition de comptes par l'exécutif et protéger aussi les fonctionnaires qui contestent la vérité des comptes rendus. Cependant, les ordonnances judiciaires,

les demandes de contrôle judiciaire et les poursuites pénales ne sont la façon ni la plus efficace ni la plus efficiente d'obtenir la reddition de comptes par l'exécutif, encore que tous ces outils soient nécessaires lorsqu'il existe des motifs de croire que l'exécutif a enfreint ses obligations légales. L'objectif de la reddition de comptes est le plus facilement atteint lorsqu'il existe des lois, règlements et lignes directrices clairs qui énoncent les fondements juridiques des obligations des fonctionnaires, car c'est le fondement juridique de leur pouvoir qui les distingue des acteurs du secteur privé.

Notes en fin de texte

[1] Ce lien est mis en évidence par la phrase bien connue du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui dit que le Canada aura « une constitution semblable dans son principe à celle du Royaume-Uni ».

[2] Walter Bagehot, *The English Constitution*, 11.

[3] Brian Harrison, *The Transformation of British Politics, 1860-1995*, 44.

[4] En spécifiant que « la Constitution du Canada est la loi suprême du Canada », l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* rend explicite la conséquence d'une Constitution écrite, une conséquence qui était restée implicite depuis 1867.

[5] Il est significatif que dans son premier jugement mettant en jeu la Charte, *Law Society of Upper Canada c. Skapinker* [1984] 1 R.C.S. 357, la Cour suprême ait cité *Marbury c. Madison* (1803), 5 U.S. (1 Cranch), l'arrêt bien connu de la Cour suprême des États-Unis qui affirmait que le contrôle judiciaire des lois est la conséquence d'une Constitution écrite.

[6] *Thorson c. Procureur général du Canada* [1975] 1 R.C.S. 138, à 151.

[7] [1985] 2 R.C.S. 455, par. 39.

[8] [1991] 2 R.C.S. 525, à 547.

[9] [1999] 3 R.C.S. 199, J. Major, pour la Cour, par. 54.

[10] Cité par sir Stephen Sedley, « The Constitution in the Twenty-First Century », dans Rt Hon Lord Nolan et sir Stephen Sedley, *The Making and Remaking of the British Constitution*, 82.

[11] Sedley, *op. cit.*, p. 83-84.

[12] *La responsabilité constitutionnelle*, http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Page=Publications&Language=F&doc=constitution/ch01_e.htm

[13] A.V. Dicey, *Introduction to the Law of the Constitution*, p. 325.

[14] Le gouvernement du Canada reconnaît clairement que « la responsabilité ministérielle au Canada, dans le système parlementaire britannique, est fondée sur la responsabilité individuelle et collective des ministres envers le Parlement ». M. Sylvain Lussier, Observations orales du procureur général du Canada, 17 juin 2005, 25664:16-18.

[15] *La responsabilité constitutionnelle*.

[16] Dans Nolan, Rt Hon Lord et Sir Stephen Sedley, *The Making and Remaking of the British Constitution*, p. 106.

[17] Eugene A. Forsey, *The Courts and The Conventions of the Constitution*, p. 12.

[18] *Ibid.*

[19] Adams argüait que la forme première de la responsabilité ministérielle obligeait le monarque à rendre compte par l'intermédiaire des ministres comme moyen d'assujettir la Couronne à la règle de droit. La forme ultérieure, moderne, assujettissait les ministres et la Couronne au nouveau souverain, le Parlement. George Burton Adams, *Magna Carta and the Responsible Ministry*, p. 760.

[20] Au Royaume-Uni, la Government Legal Services Branch publie « A Guide to Judicial Review for UK Government Administrators » intitulé *The Judge Over Your Shoulder*. Son but est de « familiariser les administrateurs à tous les niveaux avec l'état actuel du droit et souligner les principes de bonne administration que les tribunaux attendent de nous ».

[11] Adam Tomkins, *Public Law*, p. 33-34.

[12] *Renvoi relatif à la sécession du Québec* [1998] 2 R.C.S. 217, p. 247-248.

[13] Edwards c. VG Canada [1930] A11 E.R.Rep 571, p. 577

[14] *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 et 31 Victoria, c. 3. (R.-U.).

[15] *Succession Eurig (Re)* [1998] 2 R.C.S. 565, J. Major., par. 34. L'interprétation du juge Major de l'article 53 a été confirmée par deux jugements unanimes ultérieurs. Voir *Première nation de Westbank c. British Columbia Hydro and Power Authority* [1999] 3 R.C.S. 134, J. Gonthier, par. 19; *Ontario English Catholic Teachers' Assn. c. Ontario (Procureur général)* [2001] 1 R.C.S. 470, J. Iacobucci., par. 71.

[16] Les tribunaux ont rejeté la notion que l'article 53 n'a que pour effet de restreindre et non de contraindre.

[17] La perception de fonds pour ou à l'usage de la Couronne sous prétexte de prérogative, sans autorisation du Parlement, pour plus longtemps ou d'une manière autre que l'autorisation prévoit, est illégale. *Bill of Rights* de 1689 (Eng.) 1 William & Mary art. 2, c. 2.

[18] L'article 53 n'est pas la version constitutionnelle de cette disposition du Bill of Rights anglais. Alors que d'aucuns argüent que le Bill of Rights anglais a été transposé dans la Constitution canadienne par le libellé du préambule, les tribunaux n'ont pas uniformément confirmé cette notion.

[19] *Renvoi relatif à la Loi sur la commercialisation des produits agricoles, 1970 (Canada)* [1978] 2 R.C.S., à 1229.

[20] *Renvoi relatif à la Loi sur la commercialisation des produits agricoles, 1970 (Canada)* [1978] 2 R.C.S., à 1227.

[21] Note 8, *supra*.

[22] Dans la pratique, l'observation de ce principe revêt différentes formes. Pour une analyse récente, voir Joan Small, *Money Bills and the Use of the Royal Recommendation in Canada: Practice versus Principle*. Il faut savoir que ce document a été rédigé avant l'arrêt de la Cour dans le renvoi relatif à la *Succession Eurig*.

[23] *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.C., 1985, c. F — 11.

[24] Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, *Rapport final* (Rapport Glassco); Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, *Rapport final* (Rapport Lambert).

[25] *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, 2003, c. 22.

[26] Ward, Norman. *The Public Purse: A Study in Canadian Democracy Democracy*, p. 282.

[27] Ward, p. 212-213.

[28] Les auteurs faisaient état du témoignage de R. B. Bryce devant le Comité des comptes publics. Bryce avait déclaré que la loi « accroîtrait » ou « clarifierait » les pouvoirs du Conseil du Trésor. Dans ce contexte, le choix par les auteurs du terme « clarifier » signale bien leur opinion que les pouvoirs du Conseil du Trésor avaient déjà été sensiblement accrus par une évolution intervenue avant l'adoption de la loi. *The Biography of an Institution*, p. 226.

[29] Ward, p. 211-212.

[30] Ce problème n'est pas propre au Canada. Comme Vernon Bogdanor l'a dit au sujet du gouvernement britannique, « la doctrine de la centralisation gouvernementale a été épousée par toutes les administrations depuis la guerre (Seconde Guerre mondiale) ». Vernon Bogdanor. *Politics and the Constitution: Essays on British Government*, 43.

[31] Les deux versions antérieures de la Loi comportaient quatre annexes, bien que leurs noms différaient. Dans la version de 1951, les annexes A à D étaient intitulées ministères, ministères (établissements), sociétés d'État et sociétés mandataires respectivement. La Loi de 1984 comportait les annexes I à III, la dernière divisée en deux parties. Leurs titres respectifs étaient ministères, commissions, sociétés d'État (Partie I) et sociétés d'État (Partie II).

[32] L'« administration publique centrale » comprend l'approche exécutive du gouvernement au sens le plus étroit, certains diraient le véritable sens du terme. Selon lord Nolan, par exemple, la définition étroite

de la Couronne « veut que l'exécutif soit tout simplement la Couronne, représentée dans la pratique par les ministres de la Couronne, et leurs serviteurs, soit la fonction publique ». *The Making and Remaking of the British Constitution*, p. 34.

[xxv] La *Loi sur la modernisation de la fonction publique* a remplacé, dans le texte anglais, « public service of Canada » et « Public Service » par les expressions « federal public administration » et « public service », respectivement. Ces changements sont considérés comme une modification de nature terminologique uniquement « qui n'a pas pour effet d'édicter un texte de droit nouveau ». *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, 2003, c. 22, art. 226.

[xxvi] D'importantes modifications à cette partie de la Loi ont pris effet le 1er avril 2005. Nous verrons plus loin dans la présente étude la portée de ces changements.

[xxvii] Cela ouvre également la possibilité que des procédures multiples soient engagées contre la même personne. Pour une analyse de ce problème dans un contexte différent mais à bien des égards similaire, voir Caroline Murdoch et Joan Brockman. *Who's On First? Disciplinary Proceedings by Self-Regulating Professions and other Agencies for 'Criminal' Behaviour*.

[xxviii] Gerald E. Caiden, « The Problem of Ensuring the Public Accountability of Public Officials », dans *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*, p. 75.

[xxix] Richard Mulgan, *"Accountability": An Ever-Expanding Concept*, p. 555.

[xxx] Barbara S. Romzek & Melvin J. Dubnick, *Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy*.

[xxxi] Ezekiel J. Emanuel et Linda L. Emanuel, *What Is Accountability in Health Care?*

[xxxii] Dans *Canada (vérificateur général) c. Canada (Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources)*, où le vérificateur général tentait d'obtenir accès à des documents protégés par le secret du Cabinet, la Cour suprême a refusé d'élargir les pouvoirs statutaires du vérificateur général au-delà de ceux expressément prévus dans la *Loi sur le vérificateur général*. Écrivant au nom de la Cour, le juge en chef Dickson a fait observer (p. 109) qu'il appartient au Cabinet et non aux tribunaux de décider de l'opportunité d'accroître le mandat du vérificateur général.

[xxxiii] *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121, par. 142; *Renvoi : Droits linguistiques du Manitoba*, [1985] 1 R.C.S., 721, à 748; *British Columbia v. Imperial Tobacco Canada Ltd.* [2005] S.C.J. 50, par. 57.

[xxxiv] L'observation souvent citée du juge Rand : « dans un règlement public de cette sorte, une latitude absolue ou illimitée n'existe pas » a été formulée par rapport aux actions du Premier ministre et procureur général de l'époque, Maurice Duplessis. *Roncarelli c. Duplessis*, (1959) R.C.S. 121 à 140.

[xxxv] *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes — Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*.

[xxxvi] *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes — Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*, 16.

[xxxvii] Alors que l'on cite couramment à cet égard le principe de Nuremberg voulant que le fait d'avoir exécuté un ordre n'absout jamais de la responsabilité légale, dans la pratique, il est souvent difficile à un employé de distinguer entre l'exercice légitime de la latitude d'un supérieur et un acte illégal. Autrement dit, il faut non seulement connaître les limites légales de sa propre charge, il faut aussi connaître les limites de ses supérieurs. Cette réserve ne s'applique pas, bien entendu, aux violations flagrantes qui étaient l'objet de ce procès.

[xxxviii] On entre là, bien sûr, dans le domaine de la dénonciation, un sujet que ne couvre pas la présente étude.

[xxxix] En vertu de l'article 64, les comptes publics présentés chaque année à la Chambre des communes doivent comporter « l'avis du vérificateur général ».

[xl] J'utilise ici le mot « idéologique » pour attirer l'attention sur ce qui semble évident mais parfois oublié dans notre ère post-idéologique, le fait que les partis politiques au Canada sont idéologiquement divers et que leur plateforme politique et leurs programmes reflètent ces diverses idéologies.

[xli] Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, Transcription, Volume 62 (25 janvier 2005), 10881:21 – 10882:16.

[60] *Gouverner de façon responsable : Le guide du ministre et du ministre d'État*. Canada : Bureau du Conseil privé, 2004.

[61] *Gouverner de façon responsable*, 1-2.

[62] *Gouverner de façon responsable*, 2.

[63] *Gouverner de façon responsable*, 3.

[64] *Responsabilités des ministres et des hauts fonctionnaires*, Rapport au Parlement, 4.

[65] *L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada — Notre engagement*, 9.

[66] *L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada*, 9.

[67] *L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada*, 9-10.

[68] *Guide du sous-ministre*, http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Page=Publications&Language=E&doc=gdm-gsm/gdm-gsm_doc_e.htm

[69] *Guide du sous-ministre*.

[70] « Une personne qui entre dans la fonction publique ou une qui y est déjà employée doit savoir, ou du moins est présumée savoir, que l'emploi dans la fonction publique comporte l'acceptation de certaines restrictions. L'une des plus importantes de ces restrictions est de faire preuve de prudence lorsqu'il s'agit de critiquer le gouvernement ». *Fraser c. Commission des relations de travail dans la fonction publique*, par. 43.

[71] « En règle générale, les fonctionnaires fédéraux doivent être loyaux envers leur employeur, le gouvernement du Canada. Ils doivent être loyaux envers le gouvernement du Canada et non envers le parti politique au pouvoir ». *Fraser*, par. 41.

[72] *Renvoi relatif aux lois de l'Alberta* [1938] R.C.S. 100, aux p. 132 et 133.

[73] *L'amélioration de la gestion au sein du gouvernement du Canada*, 7.

[74] *La Loi sur la gestion des finances publiques : Pour réagir face à la non-conformité*, 9.

[75] *La Loi sur la gestion des finances publiques : Pour réagir face à la non-conformité*, 9.

[76] *L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada*, 3.

[77] Ronald C. Moe et Robert S. Gilmour. « Rediscovering Principles of Public Administration: The Neglected Foundation of Public Law », 138.

[78] Moe et Gilmore,

[79] Mulgan, 564.

[80] Par exemple, un modèle de conformité peut viser à réduire les sources systémiques de problèmes sans attribuer de responsabilités à des personnes en particulier, alors qu'un système de dissuasion se préoccupera davantage d'identifier et de blâmer des coupables. On peut considérer qu'une commission d'enquête, comme celle-ci, correspond au modèle de conformité alors que les poursuites civiles et pénales contre des personnes soupçonnées d'actes répréhensibles s'inscrivent dans le modèle de dissuasion.

[81] Reiss. *Enforcing Regulation*, 25.

[82] David Osborne et Ted Gaebler. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*.

[83] Pour citer un exemple, Kieran Walsh a montré que pendant une période de coupures budgétaires, le nombre d'organes réglementaires dans le National Health Service du Royaume-Uni a en fait considérablement augmenté. Walshe, Kieran. *The Rise of Regulation in the NHS*.

[84] Christopher Hood et coll., *Regulation inside Government: Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters*, 8.

[85] Hood. *Regulation inside Government*, 71. La phrase a aussi été appliquée à la fonction publique canadienne. Pour un exemple récent, voir Donald J. Savoie. *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament*, 207-208.

[90] Hood, *Regulation inside Government*, 72.

[91] Dans un mémoire présenté au Comité permanent de l'administration publique du Parlement britannique en janvier 1999, N. D. Lewis souligne la nécessité au Royaume-Uni d'une loi similaire à l'*Administrative Procedure Act* américaine. Cette loi américaine est de portée beaucoup plus large que notre *Loi sur la gestion des finances publiques*, mais elle porte aussi sur le problème de la reddition de comptes. http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmpubadm/209/209m113 (vérifié 08/09/2005)

[92] *Code criminel*, S.R. 1985, c. C-46, art. 119-122.

[93] Concernant d'éventuelles infractions à la Loi, M. Goodale parlait ici de l'alinéa 11(*2*)*f*) de la Loi, tel que libellé avant le 1er avril 2005, car la Partie IX de la Loi, intitulée « Responsabilité civile et infractions », n'a rien à voir avec les questions disciplinaires. Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, Transcription, Volume 128 (27 mai 2005), 24116:20-24117:6.

[94] La *Loi sur la gestion des finances publiques* : Pour réagir face à la non-conformité, 49.

[95] *Lignes directrices concernant la discipline*, date d'entrée en vigueur le 1er avril 2005.

[96] *Lignes directrices concernant la discipline*, version archivée.

Bibliographie

Ouvrages

Bagehot, Walter. *The English Constitution* (Oxford : OUP, 2001 [Original, 1867]).

Bogdanor, Vernon. *Politics and the Constitution: Essays on British Government* (Aldershot : Dartmouth, 1996).

Butler, David, Vernon Bogdanor et Robert Summers (sous la dir. de). *The Law, Politics, and the Constitution* (Oxford : Oxford University Press, 1999).

Day, Patricia et Rudolf Klein. *Accountabilities: Five Public Services* (Londres : Tavistock, 1987).

Flinders, Matthew. *The Politics of Accountability in the Modern State* (Aldershot : Ashgate, 2001).

Galligan, D.J. *Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion* (Oxford : Clarendon, 1986).

Harrison, Brian. *The Transformation of British Politics, 1860-1995* (Oxford : OUP, 1996).

Hawkins, Keith et John M. Thomas (sous la dir. de). *Enforcing Regulation* (The Hague : Kluwer-Nijhoff, 1984).

Hawkins, Keith et John M. Thomas (sous la dir. de). *Making Regulatory Policy* (Pittsburgh : University of Pittsburgh Press, 1989).

Hodgetts, J.E. & William McCloskey, Reginald Whitaker et V. Seymour Wilson. *The Biography of an Institution: The Civil Service Commission of Canada, 1908 — 1967* (Montréal : McGill Queen's, 1972).

Hood, Christopher et coll. *Regulation inside Government: Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters* (Oxford : Oxford University Press, 1999).

Jabbra, Joseph G. & O.P. Dwivedi (sous la dir. de). *Public Service Accountability: A Comparative Perspective* (West Hartford : Kumerian, 1988).

Marshall, Geoffrey. *Constitutional Conventions* (Oxford : Clarendon, 1984).

Marshall, Geoffrey (sous la dir. de). *Ministerial Responsibility* (Oxford : Oxford University Press, 1989).

Nolan, Rt Hon Lord et Sir Stephen Sedley. *The Making and Remaking of the British Constitution* (Londres : Blackstone Press, 1997).

Osborne, David et Ted Gaebler. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (Penguin : New York, 1993).

Peters, B. Guy & Donald J. Savoie. *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms* (Montréal et Kingston : McGill Queen's, 1998).

Power, Michael. *The Audit Society: Rituals of Verification* (Oxford : Oxford University Press, 1997).

Savoie, Donald J. *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics* (Toronto : University of Toronto, 1999).

Savoie, Donald J. *Breaking the Bargain: Public servants, Ministers, and Parliament* (Toronto : University of Toronto, 2003).

Smith, David E. *The Invisible Crown: The First Principle of Canadian Government* (Toronto : University of Toronto, 1995).

Tomkins, Adam. *Public Law* (Oxford : Oxford University Press, 2003).

Ward, Norman. *The Public Purse: A Study in Canadian Democracy* (Toronto : University of Toronto, 1962).

White, W.L. et J.C. Strick. *Policy, Politics, and the Treasury Board in Canadian Government* (Don Mills : Science research Associates, 1970).

Woodhouse, Diana. *In Pursuit of Good Administration: Ministers, Civil Servants, and Judges* (Oxford : Clarendon, 1997).

Articles

Adams, George Burton. « Magna Carta and the Responsible Ministry », *American Historical Review* 20(4) (juillet 1915), 744-760.

Bakvis, Herman. « Prime Minister and Cabinet in Canada: An Autocracy in Need of Reform », *Revue d'études canadiennes* 35:4 (hiver 2001), 60-79.

Caiden, Gerald E. « The Problem of Ensuring the Public Accountability of Public Officials », dans Jabbra & Dwivedi, 17-38.

Deutsch, John J. « Parliament and the Civil Service », *Queen's Quarterly*, 43 (1957): 565-73.

Dwivedi, O.P. « The Issue of Accountability in the Public service of Canada », dans Jabbra & Dwivedi.

Emanuel, Ezekiel J. et Linda L. Emanuel. « What Is Accountability in Health Care? », *Annals of Internal Medicine* 1996, 124:229-239.

Forsey, Eugene. « The Courts and the Conventions of the Constitution », *University of New Brunswick Law Journal* 11 (1984), 11-42.

Franks, C.E.S. « Not Anonymous: Ministerial Responsibility and the British Accounting Officers », *Administration publique du Canada* 40:4 (hiver) 1979, 633

Gagne, R.L. « Accountability and Public Administration », *Administration publique du Canada* 39:2 (été) 213-225.

Hartle, Douglas G. « The Report of the Royal Commission on Financial Management and Accountability (The Lambert Report) », *Analyse de politique* V.3 (1979), 366-382.

Hawkins, Keith et John M. Thomas. « The Enforcement Process in Regulatory Bureaucracies », dans Hawkins & Thomas, *Enforcing Regulation*.

Hawkins, Keith et John M. Thomas. « Rule Making and Discretion: Implications for Designing Regulatory Policy », dans Hawkins, Keith et John M. Thomas (sous la dir. de). *Making Regulatory Policy*, 263-280.

Hicks, Michael. « The Treasury Board of Canada and its clients : five years of change and administrative reform, 1966-71 », *Administration publique du Canada* 16:2 (été 1973), 182.

Hood, Christopher et Colin Scott. « Bureaucratic Regulation and New Public Management in the United Kingdom: Mirror-Image Developments? », (1996) 23 *Journal of Law and Society*, 321-345.

Johnson, A.W. « The Treasury Board of Canada and the Machinery of Government of the 1970s », *Revue canadienne de science politique* 4:3 (sept. 1971), 346.

Kernaghan, Kenneth. « Power, Parliament and Public Servants in Canada: Ministerial Responsibility Reexamined », *Analyse de politique* V.3 (1979), 383-396.

Moe, Ronald C. et Robert S. Gilmour. « Rediscovering Principles of Public Administration: The Neglected Foundation of Public Law », *Public Administration Review*, mars 1995, 55, 2, 135-146.

Mulgan, Richard. « 'Accountability' : An Ever-Expanding Concept », *Public Administration*, vol. 78, n° 3, 2000 (555-573).

Murdoch, Caroline et Joan Brockman. « Who's On First? Disciplinary Proceedings by Self-Regulating Professions and other Agencies for 'Criminal' Behaviour » (2001), *Saskatchewan Law Review*, 64, 29-56.

Reiss, Albert J., Jr. « Selecting Strategies of Social Control Over Organizational Life », dans Hawkins & Thomas, *Enforcing Regulation*, 23-35.

Romzek, Barbara S. & Melvin J. Dubnick. « Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy », *Public Administration Review*, mai/juin 1987, 227-238.

Scott, Colin. « Accountability in the Regulatory State », (2000), *Journal of Law and Society* 27:1, 38-60.

Small, Joan. « Money Bills and the Use of the Royal Recommendation in Canada: practice versus Principle » (1995-1996), 27 *Ottawa Law Review*, 33-58.

Sossin, Lorne et Charles W. Smith. « Hard Choices and Soft Law : Ethical Codes, Policy Guidelines and the Role of the Courts in Regulating Government » (2003), 40 *Alberta Law Review*, 867-893.

Stone, Bruce. « Administrative Accountability in the 'Westminster' Democracies: Towards a New Conceptual Framework », (1995) *Governance* 8:4, p. 505-526.

Sutherland, Sharon. « Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every Reform Is Its Own Problem », *Revue canadienne de science politique* 24:1 (mars 1991), p. 91-120.

Tupper, Allan. « The Contested Terrain of Canadian Public Administration in Canada's Third Century », *Revue d'études canadiennes* 35:4 (hiver 2001), 142-160.

Veilleux, Gérard et Donald J. Savoie. « Kafka's Castle : The Treasury Board of Canada Revisited », *Administration publique du Canada* 31:4 (hiver 1998), 517-538.

Walshe, Kieran. « The Rise of Regulation in the NHS », 324 *BMJ* 20, avril 2002, 967-970.

Woodhouse, Diana. « The Reconstruction of Constitutional Accountabilty », *Public Law* [2002], printemps, 73 – 90.

Wright, J. David. « Exposing the chameleon: Response to 'Accountability and Public Administration' », *Administration publique du Canada* 39:2 (été), 226-234.

Documents du gouvernement

Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, *Rapport final* (Ottawa, Imprimerie de la Reine, 1962) (Rapport Glassco).

Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, *Rapport final* (Ottawa : ministre des Approvisionnements et Services, 1979) (Le Rapport Lambert).

Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor (30 mars 2000).

Éthique, responsabilité, imputabilité : Plan d'action pour la réforme démocratique, Bureau du Conseil privé, février 2004.

Examen des responsabilités et des responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires, Rapport au Parlement, Secrétariat du Conseil du Trésor (octobre 2005).

Gouverner de façon responsable : Le Guide du ministre et du ministre d'État, Bureau du Conseil privé, 2003.

La gouvernance dans la fonction publique du Canada : Obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre des comptes, Rapport du Comité permanent des comptes publics, mai 2005.

La Loi sur la gestion des finances publiques : Pour réagir face à la non-conformité, Rapport au Parlement, Secrétariat du Conseil du Trésor (octobre 2005).

L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada — Notre engagement, Document de discussion présenté par le président du Conseil du Trésor (octobre 2005).

La reddition de comptes dans le secteur public : Vers une modernisation, Document de travail préparé conjointement par le Bureau du vérificateur général du Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor.

La responsabilité constitutionnelle, ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1993 (Réédition de la présentation de 1977 du Bureau du Conseil privé à la Commission Lambert).

Lignes directrices concernant la discipline, Secrétariat du Conseil du Trésor (2005).

Lignes directrices du Conseil du Trésor concernant la discipline — Version archivée (2003).

Un Parlement selon nos vœux : Les vues des parlementaires sur la réforme du Parlement, Bibliothèque du Parlement, décembre 2003.

Arrêts

Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée, 2005 CSC 49

Canada (vérificateur général) c. Canada (ministre de l'Energie, des Mines et des Ressources) [1989] 2 R.C.S. 49

Edwards c. Procureur général du Canada [1929] All E.R. Rep. 571

Succession Eurig (Re) [1998] 2 R.C.S. 565

Law Society of Upper Canada c. Skapinker [1984] 1 R.C.S. 357

Marbury v. Madison (1803), 5 U.S. (1 Cranch)

Ontario English Catholic Teachers' Assn. c. Ontario (Procureur général) [2001] 1 R.C.S. 470

Thorson c. Procureur général du Canada [1975] 1 R.C.S. 138

Renvoi relatif aux lois de l'Alberta [1938] R.C.S. 100

Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada [1991] 2 R.S.S. 525

Renvoi : Droits linguistiques du Manitoba [1985] 1 R.C.S., 721

Renvoi relatif à la sécession du Québec [1998] 2 R.C.S. 217

Roncarelli c. Duplessis, [1959] R.C.S. 121.

Wells c. Terre-Neuve [1999] 3 R.C.S. 199

Première nation deWestbank c. British Columbia Hydro and Power Authority [1999] 3 R.C.S. 134

LA REDDITION DE COMPTES PUBLIQUE DES ORGANISMES PUBLICS AUTONOMES

B. Guy Peters

1 Introduction

La question de la reddition de comptes des organismes publics est devenue de plus en plus complexe pour les gouvernements. Le modèle parlementaire traditionnel de la reddition de comptes, qui suppose une relation linéaire et hiérarchique entre les organismes publics, un ministre de tutelle et le Parlement, a perdu de sa pertinence à cause de la façon dont les services publics sont offerts en ce début de XXI[e] siècle. Il est donc évident qu'il faut repenser la reddition de comptes même dans le cas des organisations qui font partie de la fonction publique au sens habituel du terme. Les ministres sont de moins en moins disposés à accepter la pleine responsabilité des actions des organismes qu'ils chapeautent, surtout en ce qui en a trait aux décisions mises en œuvre

aux échelons inférieurs, et la logique des réformes gouvernementales veut que l'on accorde une plus grande latitude aux fonctionnaires des niveaux inférieurs en matière de prise de décisions, mais également qu'on exige d'eux qu'ils soient davantage redevables de leurs actions. En outre, étant donné que proportionnellement moins de services sont maintenant directement assurés par des services ministériels, un réexamen de la reddition de comptes s'impose si l'on veut ralentir, voire renverser, la perte de confiance de la population envers la fonction publique.

Une multitude de changements politiques et administratifs occasionne une modulation de la reddition de comptes. Tout d'abord, la reddition de comptes en tant qu'instrument de démocratie revêt une importance croissante à cause du déclin des autres outils de la démocratie. La participation aux élections et l'adhésion aux partis politiques n'a cessé de décliner au cours des dernières décennies et les Canadiens semblent avoir perdu une grande partie de leur confiance dans les institutions d'expression de la démocratie (Pharr et Putnam, 2000; Nye, King et Zelikow, 2000) comme les élections. Dans leur analyse raisonnée de la démocratie, responsables politiques et intellectuels ont, dans une certaine mesure, insisté davantage sur la « légitimation des extrants », qui consiste à mettre en exergue le rôle de la politique et de l'administration dans l'édification des fondations d'un État légitime. Dans ce contexte, la reddition de comptes et la capacité des citoyens de participer à l'encadrement des organismes de services deviennent deux éléments fondamentaux des politiques démocratiques.

Comme les réformes de la fonction publique ont, par ailleurs, mis l'accent sur la participation des clients et du grand public aux décisions des organismes publics, la reddition de comptes s'exerce verticalement, vers le haut et vers le bas. Dans bien des cas, la capacité de la clientèle d'exercer son influence sur les organismes publics et d'exiger qu'ils rendent des comptes a été formalisée sous la forme d'organes consultatifs tandis que, dans d'autres cas, les relations avec les parties prenantes sont

plus informelles et plus subtiles. Cependant, il ressort clairement, dans toutes les relations entre les clientèles et les fournisseurs de services, que la population attend des organismes publics qu'ils rendent directement compte et qu'ils ne considèrent plus que les institutions représentatives demeurent des moyens de contrôle adaptés.

En outre, les organismes publics doivent trouver des façons de transiger efficacement avec les autres organisations appartenant à la même sphère d'activité et qui jouent un rôle important dans l'aboutissement de leurs programmes. Très peu d'organisations du secteur public (pour ne pas dire aucune) sont en mesure de donner efficacement des services sans collaborer avec d'autres organismes, publics ou privés. Même s'ils pouvaient faire fi des autres instances d'élaboration des politiques dans leur sphère d'activité, les organismes publics seraient sans doute malvenus de se considérer comme « uniques et isolés » et de ne pas essayer de collaborer avec les organisations susceptibles d'accroître l'efficacité de leurs programmes (Peters, à venir). Dès lors, les organismes publics doivent répondre aux pressions émanant d'une kyrielle d'acteurs politiques et sociaux, dont certaines peuvent aller à l'encontre des formes de contrôle traditionnellement exercées par les ministres et le Parlement. La coordination peut, notamment, donner lieu à un gommage des lignes de contrôle financier et programmatique et ainsi compliquer la reddition de comptes traditionnelle en ce qui a trait à l'attribution de la responsabilité des actions prises.

La complexification de la prestation des services publics dans le contexte actuel a également une incidence sur la reddition de comptes à cause du problème que pose la multiplicité des intervenants (Mulgan, 2000). En effet, à cause de la longueur des chaînes d'action qui caractérisent la prestation des services et du nombre d'intervenants, il est difficile de repérer la source d'un éventuel problème administratif ou politique. Par ailleurs, la capacité de retracer l'utilisation des fonds publics dans le cadre des systèmes de passation des marchés, de prestation

coordonnée des services et de modalités de partenariat complique d'autant l'exercice de reddition de comptes financière. En outre, et cela constitue le cœur de notre analyse, la reddition de comptes formelle en matière de décisions stratégiques se complique dès lors qu'un ministre ou un conseil d'administration a le pouvoir de passer des marchés sans être soumis à la surveillance étroite du Parlement. Tous ces problèmes, qui découlent de la participation d'une multitude d'acteurs à la prestation des services, surviennent au stade de la formulation des politiques, à celui de la justification des contrats et des autres instruments de gouvernance, de même qu'à l'étape de la mise en œuvre des programmes par le biais de contrats ou de mécanismes de collaboration. Pour ce qui est de la reddition de comptes en regard des outils d'intervention, comme les contrats, l'insistance a été placée sur la mise en œuvre, mais il conviendrait de se poser davantage de questions sur les raisons pour lesquelles on emploie de tels outils et sur le contenu des politiques mises en œuvre.

Malgré la pertinence des changements susmentionnés survenus dans les modèles de gouvernance, le changement le plus important en matière de reddition de comptes dans le secteur public tient à l'augmentation du nombre d'organisations autonomes et quasi autonomes qui dispensent des services publics. Le modèle dominant de la réforme du secteur public a été la création d'agences ou d'organismes indépendants chargés de donner des services (Pollitt, Talbot, Caulfield et Smullen, 2004). L'Organisation de coopération et de développement économiques (2002) parle de « gouvernance publique distribuée » pour décrire ces structures, ce qui veut dire que les tâches qui étaient auparavant concentrées au niveau d'un ministère sont désormais dispersées. En conséquence, l'organisation de la fonction publique s'est compliquée, puisqu'elle est à présent constituée d'un grand nombre de structures chargées d'appliquer les divers éléments des politiques en vigueur, chacune étant plus ou moins liée aux pouvoirs

publics. L'objet essentiel de ces réformes était de séparer la formulation de politiques de l'administration des programmes à partir du principe voulant qu'une plus grande liberté sur le plan de la gestion permette d'améliorer l'efficacité des organisations (Polidano, 1999).

Le leitmotiv « laissez les gestionnaires gérer » sert à justifier l'accroissement des pouvoirs décisionnaires des gestionnaires au sein du secteur public et, par conséquent, à affaiblir les contrôles hiérarchiques qu'exercent les ministres sur des activités dont ils sont théoriquement responsables. La reddition de comptes a également justifié la création d'agences et d'organismes semblables, du moins pour ce qui est de la reddition de comptes financière. À cause des phénomènes d'interfinancement et de mise en commun des frais généraux, il peut être difficile pour le Parlement ou les vérificateurs d'évaluer les coûts réels d'un programme administré par un gros ministère (Niskanen, 1971). S'il est plus facile d'assurer le suivi des coûts et la reddition de comptes financière dans le cas d'une organisation qui ressemble à une « cuvette » isolée, l'éloignement du pouvoir ministériel direct qui en découle risque de limiter l'efficacité des mécanismes d'exercice de reddition de comptes.

Le fractionnement des ministères en plusieurs organisations distinctes offrant des services uniques a peut-être permis d'améliorer un aspect de la reddition de comptes, mais il semble que cette formule a eu un effet négatif à d'autres égards. En plus de la complexité des problèmes dont nous venons de parler, la coordination et l'instauration d'un lien entre les services ont été exacerbées par la mise en place du modèle dispersé de prestations de services. La coordination et la cohérence ont toujours été un problème dans la fonction publique, problème que la désagrégation des ministères n'a fait qu'accentuer (Mountfield, 2000). La diffusion de la responsabilité des programmes complique l'identification des centres de pouvoir et des flux financiers dès lors que les gestionnaires tentent de s'affranchir des divisions internes du

gouvernement. Qui plus est, pour parvenir à son plein potentiel en matière de gouvernance, la fonction publique doit adopter des lignes de conduite correspondant à des objectifs plus cohérents ainsi qu'une vision intégrée, mais l'existence d'organisations multiples mal coordonnées entre elles ne fait qu'accroître la difficulté de gouverner de façon cohérente.

Dans une certaine mesure, le recours à de telles organisations autonomes n'est pas nouveau dans le secteur public, puisque cela s'est déjà fait dans le passé sous d'autres formes. La logique des réformes modernes n'est pas différente de celle que l'on a fréquemment employée dans le passé pour justifier la création d'agences, de sociétés publiques, d'organisations non gouvernementales quasi autonomes et de tout un éventail de modèles d'organisation. Ces premières formes suscitaient déjà d'importantes réserves (Smith et Hague, 1971) quant à la capacité des procédés en vigueur dans le secteur public conventionnel de parvenir, efficacement, à maintenir des niveaux acceptables de contrôle sur les processus appliqués par ces organisations et sur leur rendement. Dans tous les cas, il s'agit d'organisations indépendantes du gouvernement qui ont donc une plus grande latitude pour agir et qui suscitent des problèmes sur le plan de la reddition de comptes.

On a supposé que la plupart des problèmes de reddition de comptes des organes autonomes étaient assez connus et consistaient davantage à « éviter » les responsabilités pour conserver un maximum de fonds ou même à poursuivre leurs propres intérêts sur le plan des politiques. Les questions qui sont véritablement visées par l'enquête de la Commission sont différentes et apparemment plus difficiles à régler pour les gouvernements dans le cas d'organisations comme les sociétés d'État. On a vu que les problèmes rencontrés étaient dus à des cas extrêmes d'« aléas de moralité » où le mandataire visait ses propres intérêts (dans ce cas, les marchés attribués échappaient très nettement aux intentions visées) et non la réalisation d'objectifs du mandant. Étant

donné que ce genre de risque existera toujours dès lors que des organisations autonomes ou quasi autonomes disposeront de la latitude voulue pour prendre des décisions opérationnelles et même des décisions stratégiques échappant à un minimum de supervision externe, la reddition de comptes doit permettre de s'assurer que les décisions et les actions prises sont conformes aux politiques fondamentales et aux valeurs administratives du secteur public tout en garantissant un degré d'autonomie nécessaire pour favoriser l'efficacité.

2 Quelques idées au sujet de la reddition de comptes

Nous avons jusqu'ici employé l'expression reddition de comptes comme si tout le monde s'entendait sur le sens à y donner, ce qui n'est sans doute pas le cas. En réalité, l'expression reddition de comptes revêt quatre sens, qui ont chacun des répercussions différentes pour l'administration publique (Thomas, 2003). Il convient de comprendre la différence entre les divers concepts qui se cachent derrière cette expression et de se montrer plus prudents, tant dans la pratique que dans la théorie, quand on parle de reddition de comptes. D'ailleurs, on risque de porter atteinte aux autres dimensions si l'on insiste sur telle ou telle conception de la reddition de comptes. De plus, les distinctions à faire entre les quatre interprétations de la reddition de comptes sont très importantes si l'on veut faire la différence par rapport aux autres modes de contrôle des organismes publics, plus particulièrement entre les contrôles exercés *ex ante*, destinés à imprimer certains comportements, et les contrôles *ex post*. En règle générale, les gouvernements sont passés des contrôles *ex ante* aux contrôles *ex post* pour donner plus de latitude aux responsables des organisations, surtout des sociétés d'État, afin qu'ils puissent avoir les coudées plus franches, tout en demeurant redevables de leurs actions.

2.1
L'obligation de s'expliquer

Le concept le plus simple de reddition de comptes est l'« obligation de s'expliquer ». Selon ce concept, il suffit à une organisation de s'expliquer au sujet des actions prises pour s'acquitter de ses obligations. Il peut simplement s'agir de produire un rapport annuel ou un énoncé devant un comité législatif. Si son énoncé est complet et exact, l'organisation s'est acquittée de son obligation. Le facteur opérationnel est la transparence, et la crainte que des fautes de commission soient rendues publiques peut suffire à susciter le comportement approprié. Cette forme minimaliste de contrôle ou cette absence de contrôle est couramment appliquée dans le cas des organisations à vocation commerciale ou qui ne reçoivent que peu de fonds publics, comme certaines sociétés d'État. L'obligation de s'expliquer convient également pour les organisations qui sont principalement contrôlées par le jeu de la concurrence ou de pressions mutuelles (Hood et coll., 2004). Par exemple, les universités obéissent à un système d'examen par les pairs et sont soumises à une concurrence au niveau du financement de la recherche et des inscriptions, si bien que leur régime de reddition de comptes est relativement peu exigeant. De plus, les organisations comme les laboratoires de recherche et, une fois encore, les universités dont l'action dépend de la compétence de leur personnel sont en général davantage aptes à échapper à des contrôles directs et à des critères stricts de reddition de comptes.

2.2
La reddition de comptes

La reddition de comptes, en tant que telle, constitue un cran supplémentaire par rapport à l'obligation de s'expliquer, puisqu'elle exige que les individus ou les organisations rendent compte de leurs actions et prévoit qu'ils soient jugés par un organe indépendant d'après

les actions prises. La reddition de comptes en est venue à désigner le fait que la fonction publique doit rendre des comptes à une organisation politique, le plus souvent un parlement ou une assemblée législative, et que le responsable politique de l'organisation est soumis à un examen dont l'élément central est le respect de la confiance du public. Ce même examen prévoit l'application de sanctions aux gestionnaires ou à l'organisation dans son ensemble. Dans le système de Westminster, la tradition veut que les fonctionnaires ne soient pas tenus responsables de cette manière, mais cette pratique est en train d'évoluer.

En revanche, comme nous l'avons vu, de nombreux intervenants examinent désormais la conduite des organismes publics, en plus du Parlement ou de l'Assemblée législative, même si ces derniers tendent à recourir à davantage d'instruments pour exercer leur surveillance. Par exemple, les organes de vérification au service de l'organe législatif ont été revigorés et dotés d'une capacité supplémentaire en matière de vérification du rendement et de vérification financière classique. On a assisté à une multiplication des inspections chargées de superviser certains organes ou des pans de la politique publique, inspections qui peuvent imposer des sanctions ou se contenter de dénoncer les fautes de commission (Power, 1997; Hood et coll., 1999). Le principal mécanisme d'application de la conformité, dans le cas des organes législatifs, est celui de la hiérarchie et du pouvoir associé. En leur qualité de mandataires du Parlement ou de l'Assemblée législative, les organisations de la fonction publique sont, par la loi, investies du mandat d'accomplir certains actes pour lesquels elles doivent respecter des règles de procédure. Cela étant, les acteurs qui interviennent dans la surveillance peuvent s'appuyer sur des normes légales pour comparer le rendement des uns et des autres et ils disposent des ressources légales nécessaires pour faire respecter les normes.

2.3
La responsabilité

Le terme « responsabilité » est souvent employé comme synonyme de reddition de comptes; il convient pourtant de faire la différence entre les deux. Si reddition de comptes donne l'idée d'une relation hiérarchique et externe, la responsabilité, elle, décrit une source de contrôle davantage dirigée vers l'intérieur et s'exerçant sur les actions des fonctionnaires (Bovens, 1999). Les fonctionnaires doivent assumer la responsabilité de la façon dont ils conçoivent l'administration des lois qu'ils appliquent et ils doivent faire leur un ensemble de valeurs[1]. À cet égard, les fonctionnaires doivent faire preuve de jugement personnel quant au comportement qu'il leur convient d'adopter et ils peuvent être appelés à évaluer, de leur côté, la légalité des actions que leur ministre leur demande de prendre.

Cette différence entre les normes de comportement au sein de la fonction publique soulève une question délicate, celle de savoir si les fonctionnaires et les organismes publics sont au service des ministres ou à celui de la population. Dans les modèles de reddition de comptes les plus traditionnels, la réponse est évidemment que le fonctionnaire est principalement, si ce n'est entièrement, au service du ministre. Dans la mesure où il y a lieu de juger du bien public, cette tâche incombe au ministre et toute « suspension volontaire de jugement » peut être transformée en principes constitutionnels sous la forme d'énoncés officiels[2]. Cela dit, à cause des changements survenus dans l'ethos des fonctionnaires, considérés ici en tant que membres de la société à laquelle ils appartiennent, et de la transparence accrue dont font l'objet la plupart des systèmes politiques, les contrôles internes à la fonction publique sont moins viables que par le passé.

Les changements qui découlent de la Nouvelle gestion publique (NGP) ont atténué les liens entre les ministres et les fonctionnaires (Pollitt et

Bouckaert, 2004). Ces derniers étaient peut-être davantage disposés à accepter le contrôle exercé par leur ministre dans la mesure où ils faisaient partie d'une hiérarchie non contrôlée par l'extérieur et dans la mesure où les deux ensembles d'intervenants étaient en étroite interdépendance. Les cadres supérieurs de la fonction publique, qui peuvent désormais être recrutés à l'extérieur, ne partageront peut-être plus les valeurs de leur ministre ou de leurs collègues de travail qui auront fait toute une carrière dans le secteur public, et ils seront peut-être moins enclins à prêter obédience à leur ministre mais aussi à appliquer les principes éthiques qui sont courants dans les fonctions publiques de pays comme le Canada[1].

2.4
La réactivité

Enfin, la notion de réactivité représente peut-être un problème de contrôle encore plus complexe dans le secteur public contemporain. L'ouverture du gouvernement et la diffusion de concepts comme la mobilisation des citoyens dans les démocraties industrialisées signifient que le citoyen estime que les fonctions publiques et les fonctionnaires doivent davantage répondre à leurs besoins et à leurs exigences. Outre qu'ils doivent répondre aux exigences des clients, pris individuellement, les organismes publics doivent faire partie de réseaux avec d'autres organismes publics et privés que l'on appelle désormais les « intervenants » dans le processus politique; cela exige également que les organisations du secteur public se trouvent au centre du processus pour négocier la formulation et la mise en œuvre de ces politiques (Klijn, 1996; Sorenson et Torfing, 2003).

2.5
Les conflits des composantes de reddition de comptes

Ces différentes composantes de la reddition de comptes peuvent fonctionner différemment et, en pratique, elles peuvent même s'opposer

mutuellement. À l'évidence, si un fonctionnaire veut réagir à ses clients, il lui sera peut-être difficile d'être pleinement redevable en fonction des lois qu'il administre. Le fonctionnaire de premier échelon (Meyers et Vorsanger, 2003) fait souvent face à un dilemme professionnel : lequel de ces deux volets de reddition de comptes doit-il respecter avec le plus de rigueur? D'un côté, les fonctionnaires peuvent être animés du désir sincère de servir leur clientèle dans toute la mesure du possible, et nombreux sont ceux qui contournent la loi pour essayer d'offrir le meilleur service ou parvenir aux meilleurs résultats possibles pour leurs clients. D'un autre côté, ces mêmes fonctionnaires savent qu'ils doivent respecter un mandat légal dont ils ont la responsabilité.

Il existe un important risque de conflit, pour les fonctionnaires, dans ces différentes formes de contrôle, entre la responsabilité et la reddition de comptes ministérielle. Les conceptions traditionnelles du rôle de la fonction publique et de la reddition de comptes sous-entendent que les fonctionnaires n'appliquent pas entièrement leur jugement personnel dans l'exécution des orientations ministérielles. Cependant, l'idée voulant qu'un « ordre est un ordre » n'est plus une excuse suffisante, et les fonctionnaires doivent être responsables dans la façon dont ils perçoivent la loi et leur devoir éthique dans l'administration de la loi. Cependant, rares sont les fonctions publiques à avoir fourni aux individus des moyens appropriés de composer avec ce qu'ils considèrent comme des ordres illégaux ou immoraux donnés par leurs supérieurs et elles ne les ont pas non plus protégés adéquatement contre d'éventuelles poursuites (protection des « dénonciateurs »).

Qui plus est, les fonctionnaires peuvent estimer qu'ils doivent d'abord rendre des comptes à la population et au Parlement plutôt qu'à leur ministre. La difficulté que soulève cette conception de reddition de comptes tient au fait qu'elle est ouverte à des interprétations personnelles. Les directives émanant d'un ministre devraient être claires, mais la notion d'intérêt public est vague, dans le meilleur des

cas, et il n'est peut-être pas possible de la définir de façon absolue. Les consignes et les desiderata du Parlement sont peut-être un peu moins impénétrables, mais ils ont un retentissement peut-être moins immédiat que ceux d'un ministre. Dans les organisations autonomes, du type société d'État, il est peut-être encore plus difficile de démêler les multiples responsabilités d'un employé étant donné la présence d'un conseil d'administration et la nécessité de faire en sorte que l'organisation se plie aux règles du marché.

2.6
La reddition de comptes et la multiplicité des intervenants

Dès qu'une organisation publique fait partie de réseaux d'intérêt institutionnalisés et qu'elle doit négocier en vertu de ces intérêts et réagir, dans une certaine mesure du moins, aux désirs de ses partenaires sociaux, il peut être difficile d'entretenir la notion de respect de l'intérêt public (Kearns, 2003). La difficulté qu'éprouvent les fonctionnaires à respecter leur propre conception de l'intérêt public peut être particulièrement évidente quand ceux-ci traitent avec de nombreux autres organismes publics et quasi publics qui peuvent tous prétendre s'exprimer au nom de la population. L'un des principaux problèmes de gestion et de reddition de comptes dans le secteur public contemporain semble donc tenir à la nécessité de réaliser un équilibre entre le sens de l'intérêt public, à grande échelle, et les responsabilités ainsi que les exigences particulières de chaque organisation.

L'augmentation du nombre d'intervenants dans ces questions de reddition de comptes signifie également que le fonctionnaire et l'organisation pour laquelle il travaille peuvent subir des pressions pour qu'ils rendent compte de leurs actions et qu'ils se défendent de toutes parts. Qui plus est, ce qui sera pour certains de ces intervenants un rendement adéquat pourra être considéré comme une faute de commission ou d'omission par d'autres. La récente catastrophe

occasionnée par le tsunami en Asie nous a donné un exemple frappant du problème que suscitent les niveaux multiples de reddition de comptes. Au lendemain de ce raz-de-marée qui a ravagé des hôtels en Thaïlande, tout semblait indiquer que des milliers de vacanciers suédois avaient été tués ou blessés. Cependant, leur gouvernement n'a pas immédiatement réagi parce que certains fonctionnaires (responsables aux yeux de la loi) avaient déclaré qu'ils n'avaient pas l'autorisation d'engager des fonds publics pour dépêcher des avions sur place afin de porter secours à leurs compatriotes. La nécessité de réagir aux demandes du public (réactivité) a rapidement eu raison de cette position dès le retour des ministres du congé de Noël, mais on avait perdu au moins 36 heures entre-temps.

Le dilemme possible entre réactivité et responsabilité est fort bien exprimé par les auteurs du rapport du Secrétariat du Conseil du Trésor, en 2005, sur les sociétés d'État qui soulèvent la question fondamentale suivante :

> [Traduction]
>
> Comment le gouvernement du Canada peut-il améliorer l'efficacité du cadre de gouvernance actuel de sorte que les programmes et les services dispensés par les sociétés d'État répondent aux intérêts et aux besoins des Canadiens, tout en respectant leurs normes et leurs attentes en matière de conduite éthique et de fonctionnement de toutes les institutions publiques?

Autrement dit, comment ces organisations peuvent-elles être à la fois réactives et responsables compte tenu des exigences qui leur sont imposées?

Dans son analyse du fonctionnement de la reddition de comptes dans « la gouvernance publique distribuée » (Larkin, 2002), l'OCDE dégage trois critères fondamentaux à l'instauration d'une reddition de comptes

appropriée — que l'on nomme gouvernance externe dans le rapport — pour les organisations destinées à disposer d'une plus grande autonomie par rapport au contrôle public direct. Ces trois critères exigent que l'on définisse :

- le rôle de la gouvernance externe des différentes branches de l'État;
- un cadre de gouvernance externe quant à l'orientation, au contrôle et à l'examen du fonctionnement des organisations;
- des dispositions précises pour chaque organisation quant à ses pouvoirs et à son fonctionnement.

Partant, je me propose d'examiner le rapport du Secrétariat du Conseil du Trésor (2005), passant ainsi en revue les questions de reddition de comptes et de contrôle au sein des sociétés d'État au Canada. Bien que structurées suivant un modèle davantage centralisé, ces organisations sont l'une des nombreuses formes de gouvernance publique distribuée au Canada (l'autre exemple étant les organismes de services spéciaux) et ces critères peuvent être appliqués à bonne fin pour examiner la gestion des sociétés d'État.

3 Les sociétés d'État

Le Canada n'a pas suivi l'exemple des nombreux autres systèmes politiques de Westminster et a fortement investi dans le « modèle d'agence » pour organiser sa fonction publique, mais il a eu et continue d'avoir sa propre version de ces organismes publics quasi autonomes que sont les sociétés d'État. Cette forme de prestation de services publics importants occupe une place marquante dans l'histoire du secteur public canadien, qui remonte au premier quart du XX[e] siècle (Ashley et Smails, 1965). Dans un premier temps, ces organisations étaient essentiellement des sociétés publiques accomplissant des tâches économiques, notamment l'exploitation des chemins de fer, mais au

fil du temps, cette formule a été étendue à d'autres aspects de l'activité publique, notamment aux arts et à la création de fondations publiques destinées à assumer des activités pouvant échapper au cadre habituel de responsabilité et de contrôle de l'État[4].

On peut établir partiellement une distinction entre ces types d'activités d'après la différence qui existe entre les sociétés de la partie I et celles de la partie II (annexe III). Les premières mènent des activités qui s'apparentent plus nettement à celles de la fonction publique et le type de reddition de comptes qui s'exerce dans leur cas (au premier chef par le Bureau du vérificateur général) ressemble à ce qui se fait dans le cas des autres organisations de la fonction publique. Cette ressemblance aux formes traditionnelles de la reddition de comptes publique est moins vraie dans le cas des sociétés de la partie I. Ces dernières sont traitées davantage comme des entreprises commerciales et les formes de contrôle auxquelles elles sont soumises s'apparentent davantage à ce que l'on retrouve habituellement dans le secteur privé, notamment à cause de l'emploi des régimes de dividendes et de participation aux bénéfices. De plus, neuf sociétés d'État, exonérées des dispositions de la Loi, sont uniquement sujettes à leur propre loi constitutive. Elles se situent principalement dans les arts et dans des domaines comme la radiodiffusion, qui exigent peut-être une plus grande distanciation des contrôles exercés par l'État pour garantir l'objectivité de leur action.

Bien que la forme organisationnelle de base des sociétés d'État existe depuis quelque temps déjà, les questions de reddition de comptes se sont posées avec plus d'urgence récemment. Celles-ci ont donné lieu à la publication d'un rapport du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), en 2005, qui traite de la question de la reddition de comptes et du contrôle direct des sociétés d'État. Ce rapport fait la différence entre les divers modèles de reddition de comptes et de contrôle dans le cas des sociétés d'État et il formule plusieurs recommandations

visant à améliorer les relations entre le pouvoir politique et ces organisations. Nous nous proposons d'évaluer ce document du SCT et d'enchaîner par un examen plus général des modèles de contrôle dans le cas d'organisations décentralisées de ce type. À la faveur de cet examen élargi, nous examinerons ce qui se fait dans d'autres pays, surtout les tentatives que d'autres ont déployées pour faire face au problème de la reddition de comptes dans le cas d'agences gouvernementales et de structures analogues.

Le rapport du Secrétariat du Conseil du Trésor recensait quelque 46 sociétés d'État en 2005. Celles-ci sont très différentes pour ce qui est de leur effectif, de leur budget et de leur mission. Elles semblent également être différentes quant à leur administration interne, d'où une différence dans les formes disponibles d'exécution de la reddition de comptes. Le fait qu'elles s'appellent « sociétés » veut dire qu'elles s'apparentent aux sociétés du secteur privé étant donné leur mode de gestion et de gouvernance et l'existence de structures officielles comme les conseils d'administration. En outre, parmi les organisations les plus importantes de ce genre pour ce qui est de l'effectif et des recettes, beaucoup s'autofinancent et n'exigent que peu, voire aucune injection de fonds publics. Par cette seule réalité, les organisations de ce genre jouissent d'une plus grande autonomie et s'affranchissent dès lors de l'un des plus importants mécanismes de surveillance parlementaire qui soit : le processus budgétaire.

Cela dit, le rapport du Secrétariat du Conseil du Trésor étudie également dans quelle mesure certaines de ces organisations dévient de ce que l'on pourrait considérer comme un cadre de gestion et d'administration commun, surtout le cadre central de gouvernance. Ces différences soulèvent la question de savoir si les sociétés d'État sont la meilleure formule pour répondre à la nécessité perçue par les ministres et le Parlement de faire la différence entre certains aspects du gouvernement et le contrôle direct exercé par les ministres. La plupart des pays qui

ont des agences et des organismes publics autonomes de ce genre ont adopté différentes formules pour ces organisations, formule qui correspond peut-être davantage à la structure et au fonctionnement des organisations dont ils ont la responsabilité. Par exemple, la Belgique a mis sur pied un certain nombre d'agences qui sont très différentes quant aux objectifs qui leur sont fixés, aux liens directs qu'elles ont avec un ministère parrain ou aux structures consultatives qui les unissent à leur partie prenante, dans leur environnement opérationnel[1].

Le modèle de reddition de comptes des sociétés d'État, tel qu'il est établi dans la loi actuelle et tel qu'il est présenté dans le rapport du Secrétariat du Conseil du Trésor, n'est pas très clair. Peter Aucoin et Mark Jarvis (2005, 86) reconnaissent ce manque de clarté qu'ils expriment ainsi :

> En instaurant une zone distincte de pouvoirs exécutifs pour l'administration de certains aspects des affaires publiques au sein de ces agences, le Parlement a établi un régime de reddition de comptes bidimensionnel.

Le rapport du SCT réclame ouvertement la clarification de ces responsabilités, mais les recommandations secondaires ne semblent pas aller dans ce sens. Le modèle confie la responsabilité de la gestion de ces sociétés directement au ministre et à un conseil d'administration. Le conseil est lui-même en rapport direct avec le ministre, à qui il doit rendre des comptes pour ce qui est de la « gérance » collective de la société. Le ministre, de son côté, est redevable envers le Parlement pour toutes les activités de la société, même dans le cas des décisions opérationnelles quotidiennes touchant à la gestion et aux employés des niveaux inférieurs. Tandis que d'aucuns soutiennent que ces modalités formalisées fonctionnent, les sociétés d'État sont conçues pour être des entreprises commerciales ou, dans certains cas, des fondations appelées à prendre des décisions et à fonctionner dans un environnement compétitif.

Le document du SCT (p. 17) traite ainsi de l'ambiguïté qui existe dans les relations relatives à la reddition de comptes dans le cas des sociétés de la Couronne :

> Les ministères ne sont pas responsables de l'administration et des opérations de la société au jour le jour. Ils doivent toutefois rendre des comptes au Parlement sur toutes les activités de la société, c'est-à-dire donner des renseignements et des explications au besoin.

Quand on met ces deux phrases ensemble, il semble que le ministre se retrouve dans une situation difficile. D'un côté, il paraît devoir laisser à la direction des sociétés une grande latitude dans les décisions quotidiennes de la gestion. D'un autre, le ministre est appelé à rendre compte au Parlement et à la population des décisions prises. Ainsi, il risque de se retrouver dans la position scabreuse de devoir assumer la responsabilité d'actions sur lesquelles il ne peut exercer que peu, voire aucun contrôle opérationnel.

Dans ce document d'examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État, il est également question de cette apparente ambiguïté dans la situation des ministres dans d'autres pays qui ont essayé d'appliquer les formes de reddition de comptes ministérielle à des agences et organismes du même genre. L'un des cas les plus évidents de problèmes du genre s'est produit au Royaume-Uni et il est connu sous le nom de cas Derek Lewis. M. Lewis était sous-secrétaire d'État au Service des prisons de Sa Majesté, agence ayant été créée dans le cadre des *Next Steps reforms*. Après plusieurs évasions ayant fait beaucoup de bruit dans la presse, Derek Lewis a été congédié. Il a ensuite porté plainte pour renvoi abusif, soutenant que le ministre s'était mêlé du fonctionnement des prisons et l'avait privé de l'autonomie dont il aurait eu besoin. M. Lewis a gagné sa cause, même si le ministre a soutenu qu'il ne pouvait pas permettre l'autonomie du service tout en devant rendre des comptes au Parlement.

Le ministre peut se trouver dans une position délicate quand la reddition de comptes est définie de façon ambigüe, mais le fonctionnaire peut l'être également (comme nous l'avons vu dans le cas de M. Lewis). En fonction des modalités de gestion imposées aux gestionnaires des sociétés d'État, ces derniers sont redevables au ministre de tutelle *et* à leur conseil d'administration. Même si le conseil est lui-même responsable envers le ministre, son existence en tant qu'entité distincte du ministère signifie qu'on peut s'attendre à ce qu'il prenne des décisions différentes et qu'il ait des priorités également différentes. Ainsi, le premier dirigeant de la société d'État peut très bien recevoir des directives et des conseils contradictoires et devoir dès lors exercer son jugement pour déterminer l'orientation à donner à son organisation. Si la différence présumée entre le rôle du ministre et celui du conseil tient à ce que l'un s'occupe de politique et l'autre d'exploitation, je soutiens qu'en pratique, il n'est pas possible de faire clairement la différence entre les deux et que le gestionnaire se retrouve donc dans une position délicate.

3.1
Les mécanismes de contrôle

La nature ambigüe de la reddition de comptes et du contrôle des sociétés d'État transpire dans d'autres éléments de l'analyse des « véhicules » de base des indications stratégiques données aux sociétés d'État. Des trois véhicules dont il est question dans l'Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État (p. 17), la loi est sans doute le moins ambigu, bien que certaines sociétés aient été créées en vertu d'une loi générale peu exigeante en matière de contrôle spécifique et ne fournissant pas d'assistance réelle à un gestionnaire (ou un ministre). Même les textes législatifs portant spécifiquement création de certaines sociétés d'État donnent à peine plus qu'une orientation générale des objectifs et de la politique et sont encore moins précis quant aux opérations quotidiennes. Cette formule convient dans une certaine

mesure puisqu'elle permet aux organisations concernées de réagir à des conditions et à des demandes changeantes, mais ces directives minimes peuvent ne pas être utiles pour des cadres ou pour un conseil d'administration. Un cadre législatif plus clair pourrait donc permettre de clarifier les choses à l'intention des conseils et des administrateurs des sociétés d'État, si un contrat proposé ou une autre action était *intra vires*, ce qui permettrait dès lors de déclencher un examen au cas où des mesures inappropriées auraient été envisagées ou déjà été appliquées.

Le second instrument de contrôle, le plan d'entreprise, est élaboré à l'initiative de la société et le ministre de tutelle ne fait que le revoir. Bien que ce dernier ait la possibilité de faire des suggestions ou des commentaires, il ne dispose que d'une capacité de contrôle relativement limitée par rapport à ce qu'il peut faire dans le cas d'une organisation placée sous la surveillance directe d'un ministre. Sans la possibilité d'exercer une influence formelle sur le contenu du plan d'entreprise, il semble très improbable qu'un ministre puisse vraiment influer sur la façon dont fonctionne une société d'État. Si la séparation entre l'application au quotidien de la stratégie corporative et l'élaboration des politiques traduit la préoccupation générale relevée dans ce document, qui est de faire la part entre l'élaboration des politiques et leur administration, cela ne revient pas à dire que la séparation permettra une gestion centrale plus efficace.

Le troisième instrument de contrôle des sociétés d'État, la capacité d'assumer le contrôle direct des organisations, est l'option ultime qui devrait n'être exercée qu'en cas d'échec avéré des autres formes de contrôle. Il nous faut donc n'envisager le recours à cet instrument que dans des cas extrêmes, ce qui n'empêche qu'il faudrait peut-être mieux préciser dans quelle situation il convient de l'appliquer. Cela devrait tout de suite donner lieu à une amélioration de l'autonomie des gestionnaires dans les sociétés et permettrait de s'assurer que les ministres (et le Parlement) sont conscients du moment où des formes

d'intervention plus radicales pourraient être appropriées. Étant donné la gestion des sociétés d'État et la genèse de cet examen les concernant, cette forme plus extrême d'intervention peut sembler plus appropriée que celle qui s'appliquait jadis, mais il conviendra peut-être d'appliquer certains critères pour en régir l'application afin d'éviter que ce modèle ne soit exercé trop libéralement pour des raisons politiques n'ayant donc rien à voir avec des raisons de gestion.

La nature ambigüe du contrôle et de la reddition de comptes qui semble propre à la structure établie pour les sociétés d'État soulève la question de savoir si les artisans de l'action gouvernementale responsables de ces organisations veulent que celles-ci soient autonomes comme le sont des organismes semblables ailleurs dans le monde. Cette ambiguïté au sujet du contrôle tient peut-être en partie au fait que d'autres types d'organisations, au Canada, viennent occuper le créneau de l'autre modèle d'agence en évolution (Fyfe et Fitzpatrick, 2002) et que les sociétés d'État sont le résultat de ce qui reste des tentatives déployées dans le passé pour créer des organisations indépendantes n'ayant pas une grande autonomie. Dès lors, les plus récentes recommandations concernant la réforme de la gestion de ces sociétés d'État ont consisté à resserrer l'emprise ministérielle et plus exactement à préciser leurs objectifs de politique fondamentale, ce qui indique un moindre intérêt envers l'augmentation de l'autonomie.

L'apparent désir de renforcer le rôle du ministre nous rappelle le problème fondamental que revêtent toutes les modalités de ce genre, comme l'ont souligné de nombreux commentateurs du problème de la reddition de comptes contemporaine (Polidano, 1999; Gregory, 1998). Les cadres supérieurs des sociétés d'État, des agences et des organismes semblables estiment être habilités à administrer ces organisations et encore plus si l'ethos de la Nouvelle gestion publique est largement accepté dans le secteur public concerné. D'un autre côté, les ministres sont tenus politiquement responsables des actions

de ces organisations et de leur orientation générale. S'il est toujours possible de faire une distinction entre la stratégie et l'exploitation, les lignes s'estompent en périphérie. Même si l'on pouvait davantage préciser les choses en périphérie, il demeure que les ministres ne seraient pas prêts à renoncer à leur tentative d'intervenir dans le fonctionnement des sociétés d'État, partant du principe que le Parlement et les autres organismes de contrôle pourraient ne pas se montrer disposés à accepter ce genre de distinction en cas d'échec des politiques appliquées[6].

Tandis que l'on perçoit un intérêt pour le resserrement du rôle du ministre en matière de reddition de comptes, le rapport du Secrétariat du Conseil du Trésor réclame également un renforcement du rôle du conseil d'administration de chaque société pour ce qui est de sa gestion. Cette modification du rôle des conseils est conforme à la pratique qui est censée prévaloir dans le secteur privé et aux nombreuses recommandations récentes ayant pour objet d'améliorer la gouvernance dans le privé[7]. Elle est également conforme au modèle de contrôle en vigueur dans l'un des pays où l'expérience des organisations autonomes dans le secteur public est la plus ancienne (Suède, voir ci-après). En revanche, cette recommandation ne tire pas au clair l'apparente ambiguïté quant à l'emplacement de la reddition de comptes et du contrôle de la direction de l'organisation.

Le rapport du Secrétariat du Conseil du Trésor mise beaucoup sur le concept de conseil d'administration pris en tant que mécanisme de contrôle des sociétés d'État, ce genre de structure pouvant très certainement jouer un rôle important dans la surveillance de l'administration de l'organisation et de son fonctionnement. Le rapport réclame également une amélioration des procédures de sélection et de nomination des administrateurs. En revanche, ce qui semble faire défaut, c'est un mécanisme clair qui vise à tenir le conseil et ses membres responsables du rendement des sociétés. On semble partir

de l'hypothèse selon laquelle les conseils agiront de façon responsable et appropriée, mais si l'on se trompe à cet égard, d'importants problèmes risquent de surgir pour le ministre et le Parlement, qui devront exercer leur contrôle. Les recommandations de resserrement de la sélection et de la formation des membres des conseils d'administration devraient bien évidemment permettre d'améliorer la qualité des services rendus par les membres des conseils, mais il y aurait sans doute lieu d'envisager la possibilité de congédier certains d'entre eux et d'expliquer pour quelles raisons on envisage d'adopter une telle mesure.

Le rapport du Conseil du Trésor prêche aussi en faveur d'une réduction considérable du rôle des fonctionnaires au niveau des conseils des sociétés d'État. Étant donné les réserves exprimées au sujet de la reddition de comptes, cette mesure risque d'être rétrograde. Les fonctionnaires ont pour vertu d'être éduqués aux valeurs que sont la responsabilité et la probité publiques, beaucoup plus que celui ou celle qui n'appartient pas à la fonction publique. Ils connaissent en outre les limites de l'action publique appropriée et ils sont mieux en mesure de conseiller les administrateurs sur la portée de leurs actions.

En regard du travail de cette Commission, la question plus précise du genre d'orientation devant émaner du conseil est celle de la passation des marchés et surtout de la possibilité que la direction d'une société d'État conclue des contrats qui « sortent de l'ordinaire et risquent de mettre la société dans l'embarras ». Cet aspect semble soulever des questions familières au sujet de la reddition de comptes. La plus évidente, c'est qu'on pourrait ne pas s'entendre sur le fait qu'un contrat donné obéit à ces critères, ce qui pourrait amener un cadre supérieur à choisir, en toute bonne foi, de ne pas consulter au sujet d'un marché ayant très mal tourné. D'un autre côté, ce genre de précision n'aidera en rien si le cadre supérieur agit de mauvaise foi. Certains incidents survenus dans le secteur privé, les plus connus étant ceux de WorldCom et d'Enron, démontrent qu'il faut également disposer de

mécanismes permettant au conseil d'exercer une supervision étroite et continue des dirigeants, capacité qui doit être examinée par rapport à la nécessité d'accorder un certain pouvoir discrétionnaire et une autonomie de gestion à la direction.

L'étude de l'expérience des autres pays qui ont essayé de régler les problèmes associés aux marchés publics et à la reddition de comptes ne nous aide pas beaucoup au vu des problèmes associés à la passation des marchés, surtout dans des organismes publics autonomes (voir plus particulièrement Schick, 1996, 24ff). Dans les cas examinés, il semble que la passation des marchés soit une prérogative de la direction des organisations concernées, les résultats étant essentiellement examinés après coup. Dans la mesure où ils existent, les contrôles *ex ante* portent davantage sur les procédures de passation des marchés (appels d'offres, publication des cahiers des charges, etc.) que sur la justification des contrats et sur le bien-fondé de la démarche. Il existe également nombre de vérifications *ex post*, surtout en ce qui a trait aux aspects financiers des contrats et du rendement spécifique des fournisseurs de biens et de services, mais il n'existe que peu de contrôles de routine quant aux raisons pour lesquelles tel ou tel contrat a été adjugé à l'origine.

L'accent mis sur le contrôle de l'autorité contractante dans la fonction publique semble tenir à la question familière du mandant, soit de s'assurer que la personne ou l'entreprise livre « le produit » pour lequel le contrat a été adjugé. Dans la plupart des documents, on suppose que le contrat est justifié en partant. Le principal mécanisme mentionné pour contrôler le comportement des dirigeants dans la façon dont ils recourent aux contrats est le contrat de rendement de ce cadre supérieur et l'on part alors du principe que les principales causes d'échec concerneraient l'efficacité et l'accomplissement de la mission de l'organisation plutôt que le détournement de l'instrument de passation des marchés en vue de parvenir à d'autres fins.

Au nombre des tentatives qu'il déploie afin d'accroître le contrôle exercé sur les sociétés d'État, le Secrétariat du Conseil du Trésor insiste sur la nécessité d'améliorer la transparence du processus de sélection des membres des conseils d'administration et d'accroître la participation des intervenants aux décisions prises par ces organisations. La transparence est un instrument important de reddition de comptes et elle peut être mise en œuvre de toute une diversité de façons pour permettre à des intervenants externes — qu'ils appartiennent à d'autres institutions officielles ou au grand public — de comprendre ce qui se passe au sein d'une organisation, et il est aussi souhaitable que les conseils de ces organisations bénéficient d'une plus grande visibilité publique.

La transparence, dans le cas de la nomination des dirigeants d'une société d'État, pourrait avoir un effet bénéfique sur la reddition de comptes de ces organisations, et des versions plus extrêmes de la transparence pourraient même servir à corriger les problèmes de passation de marchés qui sont au centre des difficultés actuelles. Par exemple, certains pays comme la Corée du Sud et la Roumanie, qui avaient eu de très graves problèmes de corruption dans l'administration des marchés publics, ont décidé d'afficher tous leurs contrats dans un site Internet; cela leur permet de donner les détails des contrats et de toutes les soumissions (une fois les marchés octroyés). Ces systèmes ont été conçus pour empêcher le favoritisme dans l'octroi des contrats, mais le même principe pourrait être appliqué au contenu des contrats. En effet, si le contenu des contrats était publié, les gestionnaires devraient faire preuve de plus de circonspection[8]. Le même genre d'ouverture est appliqué dans d'autres pays pour des questions publiques concernant le personnel.

3.2
Les autres régimes de gouvernance et de reddition de comptes

Comme nous l'avons vu, le régime de gouvernance en vigueur pour les sociétés d'État au Canada constitue un compromis entre le contrôle

ministériel direct et un style d'administration davantage autonome où les conseils d'administration contrôlent la gestion des organisations, un peu à la façon dont un conseil d'administration est tenu de contrôler les cadres supérieurs d'une entreprise privée. Ce modèle hybride n'est que l'une des nombreuses autres structures possibles de contrôle d'organisations autonomes. Chacune de ces structures se veut une tentative visant à réaliser un équilibre entre l'autonomie et le contrôle. En outre, chacune de ces structures de gouvernance représente un ensemble de choix quant aux divers aspects du comportement des organisations sur lesquelles il y aurait lieu d'exercer un contrôle. Par exemple, même si la quasi-totalité des structures de gouvernance tendent à exercer un contrôle sur la dépense des fonds publics, les décisions concernant le personnel et la gestion sont souvent déléguées à la direction des organisations.

3.2.1 Le modèle suédois

Quand le gouvernement britannique a entrepris sa réforme *Next Steps* dans les années 80 et qu'il a jeté son dévolu sur une structure composée d'agences et d'organisations semblables, il croyait alors appliquer le modèle suédois des « *boards* » (*styrelsen*). Ce modèle d'administration des orientations politiques, qui est vieux de plusieurs siècles, avait été conçu pour limiter le pouvoir du monarque et de ses ministres en donnant à une organisation autonome le pouvoir de contrôler la mise en œuvre des politiques et donc la plupart des contacts avec les citoyens. Ce modèle a été maintenu après l'instauration de la démocratie, les ministres étant responsables d'établir les politiques dont la mise en œuvre continue de relever de ces organisations essentiellement autonomes.

Il existe plusieurs autres modèles de structures du genre. Dans tous les cas cependant, le personnage principal de l'administration dans les agences de modèle suédois est un directeur général, nommé par le gouvernement, le plus souvent sur l'avis du conseil. Dans certaines agences, le directeur général est entièrement responsable des actions

de son organisation et il doit répondre au Parlement en conséquence. Dans d'autres cas, une sorte de conseil d'administration, que l'on estime composé généralement d'experts ou d'éminents personnages publics, se trouve au centre de ce modèle d'administration. Le conseil est chargé d'imprimer l'orientation générale de l'organisation, d'en assurer le contrôle, et c'est à son niveau que se situe la reddition de comptes. Dans ce modèle, le directeur général rend des comptes au conseil en ce qui a trait au fonctionnement de l'agence. Il s'agit en général d'un fonctionnaire, bien que de nombreux personnages politiques aient été nommés à de tels postes, ce qui a soulevé des questions au sujet de l'autonomie et du caractère apolitique de ces agences.

Dans les années 80, on a assisté à un basculement dans le sens d'une plus grande participation des acteurs de la scène politique dans les conseils des agences et les « conseils de néophytes » sont devenus plus communs. Ce basculement dans le sens d'un style plus inclusif de structure de contrôle à l'échelon du directeur général a également provoqué certaines critiques, les gens ayant l'impression que les agences étaient trop influencées par leurs clients et ne réagissaient peut-être pas assez en fonction des intérêts de la population en général. Ce débat se poursuit et les Suédois sont en train de repenser ce modèle suédois d'agence, les ministères estimant souvent qu'ils doivent pouvoir exercer davantage d'influence sur les décisions prises à l'étape de la mise en œuvre des politiques.

Dans ce modèle d'administration, le ministre et le ministère ne sont pas des joueurs clés dans la prestation des services et, constitutionnellement, l'échelon ministériel ne peut intervenir dans l'administration des programmes. Cela dit, dans la pratique, il est difficile de maintenir la séparation formelle entre la politique d'un côté et l'administration de l'autre, comme le prévoit ce modèle. Tout d'abord, le processus budgétaire est l'occasion pour les ministres d'influencer l'administration des *boards*. Par ailleurs, dans un pays dont l'élite est relativement homogène et qui a une tradition de gouvernance

coopérative efficace entre les différents acteurs d'un même domaine, on suppose que la coopération fait partie du processus d'élaboration des politiques. Enfin, les conseils acquièrent tout à fait naturellement une vaste compétence dans leur domaine de politiques et ils sont une source cruciale de conseils pour les ministères à l'étape de l'élaboration des politiques. D'ailleurs, le processus d'administration des politiques les amène souvent à prendre des décisions qui ont un effet sur la formulation des orientations stratégiques.

Le modèle suédois d'administration se veut une tentative très claire visant à séparer la formulation des orientations stratégiques de l'administration des politiques, ce qui rejoint l'idée-force de la théorie anglo-américaine de l'administration publique (Flinders, 2004; Schultz et Maranto, 1998). Ce faisant, toutefois, ce modèle place également le ministre dans une position délicate, celle de confier l'administration des politiques à des organisations qui ne sont pas forcément en accord avec ses priorités à lui. Les conseils peuvent même s'opposer à des changements de politique qui vont à l'encontre de leur modèle de prestation et ils peuvent aller jusqu'à saboter les changements envisagés. Le ministre n'a pas vraiment de moyen de contrôler les agences, si ce n'est par le biais du processus budgétaire. C'est en partie pour toutes ces raisons que le gouvernement suédois envisage de modifier le rôle des conseils et éventuellement d'adopter des systèmes de mise en œuvre qui soient davantage intégrés dans les ministères (SOU, 2003).

Quand le gouvernement britannique a essayé de reproduire ce modèle d'agence suédois, il n'a apparemment pas retenu le principe de pleine indépendance de ces organisations par rapport aux ministères. Ce refus était en partie dû au modèle de gouvernement de Westminster dans lequel les ministres doivent assumer la responsabilité (en principe) de tout ce qui émane de leur ministère. Cela étant posé, d'autres organisations autonomes dans le gouvernement britannique ont nommé des conseils investis d'importantes responsabilités dans la conduite de

leurs affaires (Skelcher, 1999) sans que cela n'occasionne trop de problèmes. Le modèle britannique des agences vise à marier le modèle suédois au système de reddition de comptes de Westminster, mais ce mariage n'est pas forcément heureux.

3.2.2 L'expérience hollandaise

Même si elle n'est pas aussi ancrée qu'en Suède, l'expérience des Pays-Bas pour ce qui est des agences et des autres formes d'organisations autonomes chargées d'assurer les services publics est assez imposante. Plutôt qu'une tentative visant à limiter la prérogative royale, le modèle hollandais obéit davantage à un souci d'efficacité et au désir de tenir compte des intérêts que la société porte à l'administration des programmes publics. Ce sont, en partie, les groupes confessionnels qui ont exprimé des préoccupations en matière de bien-être social et d'éducation, tandis que les syndicats, les employeurs et les agriculteurs se sont dits inquiets des politiques économiques[9]. À l'origine, et bien que largement autonomes, ces agences avaient un lien direct avec les ministères et les ministres directement responsables de leurs actions.

Dans les années 80 et 90, les Hollandais ont créé une nouvelle catégorie d'organisations, les ZBO, davantage distantes du gouvernement et du pouvoir ministériel. Certaines sont structurées en vertu de lois publiques et d'autres en vertu de lois privées, mais toutes ont un lien (très) éloigné avec le gouvernement et beaucoup sont autofinancées. La plupart de ces ZBO sont chapeautées par une forme ou une autre de conseil des parties prenantes, un haut fonctionnaire se chargeant de leur administration quotidienne. Ces conseils, presque essentiellement composés de représentants des parties prenantes, n'étaient pas particulièrement détachés du domaine de l'élaboration des politiques et ne jouaient pas un véritable rôle pour contrôler les actions des organisations. En pratique, ces organisations étaient beaucoup trop éloignées du pouvoir ministériel et nombre d'entre elles ont été soit

abolies, soit transformées en agences plus conventionnelles, davantage associées aux cabinets des ministres. Comme on pouvait s'y attendre, le grand problème résidait dans la capacité des ministres et du Parlement de tenir ces organisations responsables de leurs actions (VanThiel, 2003).

Il convient de remarquer que les modèles suédois et hollandais se situent dans un contexte de responsabilité ministérielle qui est très nettement différent de celui du système de Westminster. Bien que les ministres et le gouvernement dans son ensemble soient responsables de leurs actions, les fonctionnaires ou les cadres supérieurs peuvent être tenus à une responsabilité personnelle nettement supérieure à celle qui existe en vertu d'un système de Westminster. Les fonctionnaires ont été et continuent d'être davantage responsables de leurs actions et de leurs décisions, ce qui est particulièrement vrai au sein d'organisations et d'agences plus autonomes comme en Suède. Toutefois, tous ces exemples montrent qu'il existe d'autres solutions pour structurer l'autonomie des organisations.

3.2.3 La participation des partenaires sociaux

Les expériences suédoises et hollandaises soulèvent une interrogation de caractère plus général quant à la nature des conseils des organisations de type sociétés d'État. En Suède, les conseils sont pour la plupart constitués de spécialistes du domaine des politiques ainsi que d'un nombre relativement important de représentants des divers groupes sociaux qui bénéficient des services de l'organisation concernée ou qui sont visés par son travail, d'une façon ou d'une autre. D'autres pays qui ont opté pour le modèle d'agence en vue d'appliquer les politiques, comme les Pays-Bas, ont opté pour des conseils presque exclusivement composés de représentants des partenaires sociaux, cette formule s'inscrivant en complément des outils de la démocratie représentative traditionnelle qui interviennent dans le contrôle des programmes importants de prestation de services publics.

La pensée corporatiste voulant que les conseils soient constitués des partenaires sociaux n'est pas véritablement acceptée dans les systèmes de type Westminster, qui reposent davantage sur des institutions représentatives. Pourtant, cette formule soulève une question plus générale, celle de savoir ce qui constitue le meilleur type de conseil pour les sociétés d'État. Le rapport du Secrétariat du Conseil du Trésor s'attarde beaucoup sur la formation des membres de ces conseils — ce qui constitue sans doute un élément fondamental de l'amélioration de leur rendement — mais à part le fait qu'ils proposent d'exclure les fonctionnaires de ces conseils, les auteurs ne parlent pas beaucoup de la composition des conseils. Pourtant, il pourrait sembler naturel d'élaborer des critères pour faire en sorte que les conseils soient davantage représentatifs et de proposer des méthodes de sélection des membres pour favoriser la représentation des intérêts en jeu. Si cela peut, certes, provoquer des conflits entre les différents intérêts entrant en jeu, ce pourrait être aussi une façon d'améliorer le contrôle démocratique.

Le rapport du Secrétariat du Conseil du Trésor et de nombreux autres modèles de réflexion au sujet de la structure des sociétés d'État et d'organismes semblables partent du principe qu'une seule structure convient à tous les cas de figure. Ce n'est certainement pas vrai et, s'agissant d'élaboration d'un modèle de reddition de comptes pour ces organisations, il conviendrait de songer à d'autres façons de constituer les conseils et d'instaurer les relations entre ces derniers et la direction des sociétés. Par exemple, une société d'État principalement investie de responsabilités économiques pourrait être gérée de façon différente de celle qui s'occuperait de politiques sociales ou d'arts.

3.3
La gestion du rendement

Bien que les rapports de la vérificatrice générale et du Secrétariat du Conseil du Trésor y fassent allusion et que cela constitue un mode de contrôle qui revêt une importance croissante au Canada et dans les autres

démocraties industrialisées, la gestion du rendement peut constituer un mécanisme très important de reddition de comptes et de contrôle dans le cas des sociétés d'État. La gestion du rendement est une technique gestionnariste, qu'il faut aussi considérer comme étant un moyen de renforcer la reddition de comptes, surtout dans le cas des organisations autonomes. Il peut être un peu moins difficile d'évaluer le rendement des nombreuses sociétés d'État qui participent à des activités économiques, par rapport aux autres organisations du secteur public (Hatry, 1999; Varone et Knoepfel, 1999). L'analyse des profits et des pertes ne constitue pas la seule façon d'évaluer le rendement de ces organisations, sans quoi elles n'appartiendraient certainement pas au secteur public, mais leurs bilans sont plus importants que dans le cas des autres organismes du secteur public qui n'ont pas une vocation aussi clairement économique.

Bien sûr, ce ne sont pas toutes les sociétés d'État qui prennent part à des activités marchandes et celles qui ne le font pas semblent évoluer dans des domaines de politique qui sont parmi les plus difficiles à évaluer pour ce qui est de la gestion du rendement. Par exemple, les sociétés d'État spécialisées dans le domaine des arts travaillent dans des domaines de la vie humaine qui sont très éloignés des normes d'évaluation. Les artistes peuvent avoir une conception très différente du succès avec lequel ces sociétés d'État fonctionnent en tant qu'organismes de financement et la population en général peut se faire une autre idée de ce qui constitue un rendement adéquat pour ces mêmes organisations. Pour trouver une solution à ce problème de la mesure et de l'évaluation, il faudra appliquer un processus politique et trouver un moyen de se faire une meilleure idée de ce que les organisations concernées devraient faire et de la façon dont elles pourraient répondre aux besoins de la population.

La dimension économique du rendement est importante pour certaines sociétés d'État, mais les questions toujours plus vaseuses de la légalité ou du caractère approprié des actions interviennent beaucoup moins

dans l'évaluation du rendement. Même quand les résultats financiers d'une organisation sont bons et que celle-ci atteint ses autres objectifs de rendement, si elle conduit des activités en marge de son mandat légal, l'évaluation de son rendement perd de son utilité, voire de sa pertinence dans l'évaluation et l'imposition de la reddition de comptes. Ainsi, en matière de gestion du rendement des organismes publics, il faut peut-être non seulement préciser ce qu'il *ne faut pas* faire, mais aussi ce qui devrait être fait afin que l'on ait une idée de ce qui a été bien fait afin d'en arriver, après coup, à constater si le rendement est satisfaisant.

Outre les difficultés que pose la gestion du rendement se voulant efficace, l'idée fondamentale qui consiste à recourir à ces techniques en tant que mécanisme principal, si ce n'est unique, de reddition de comptes, est très importante. La gestion du rendement représente aussi un écart marqué par rapport aux formes traditionnelles de reddition de comptes parlementaire et aux mesures mixtes de reddition de comptes recommandées dans le rapport du Secrétariat du Conseil du Trésor. Les formes les plus traditionnelles de reddition de comptes, étant donné leur lien direct avec la politique et les politiciens, étaient davantage axées sur les risques qu'un ministre se retrouve dans l'embarras en Chambre (Day et Klein, 1988). Cette politisation de la reddition de comptes a eu pour résultat qu'on s'est trop attardé sur des événements isolés d'une banalité parfois navrante[10]. La politisation du rendement, dans le cas qui nous intéresse, est un exemple frappant des risques que présente le fait de s'arrêter à ces modes de reddition de comptes pour les sociétés d'État.

L'application d'indicateurs de rendement, en tant que mécanisme fondamental du respect de la reddition de comptes, tend à illustrer le rendement moyen plutôt que le rendement associé à chaque événement. La question ne consiste dès lors plus à se demander si quelqu'un risque de trouver un élément susceptible d'embarrasser un ministre en Chambre, mais plutôt à savoir ce que telle ou telle organisation fait en

général, jour après jour. En outre, le rendement de cette année ou de ce mois est-il meilleur que celui de la période précédente? Le fait de ne plus axer son attention sur les mêmes aspects de la reddition de comptes, grâce à la mise en œuvre d'indicateurs de rendement, ne permet toutefois pas de dépolitiser la reddition de comptes de sorte que les politiciens deviennent davantage concernés par l'efficacité que par le désir d'éviter des erreurs. Aucune organisation, publique ou privée, n'est à l'abri d'erreurs, du moins sur une longue période, et la question qui se pose n'est pas tant de savoir s'il va y avoir des erreurs, mais combien il y en aura et ce que feront les gestionnaires à leur sujet (ainsi que leurs maîtres politiques).

L'amélioration de la qualité des services publics est une autre vertu du rendement qu'on retrouve au centre de la reddition de comptes dans le secteur public. Bien qu'il n'existe peut-être pas de normes absolues d'évaluation du rendement, la question la plus importante en matière de gestion du rendement consiste à savoir s'il y a amélioration des résultats. La question qui en découle revient, bien évidemment, à se demander comment les gestionnaires peuvent faire progresser l'organisation et les programmes qu'elle administre. Comme d'aucuns l'ont soutenu, la Nouvelle gestion publique consiste à « *laisser* les gestionnaires gérer », mais le rendement consiste à « *amener* les gestionnaires à gérer ». Autrement dit, les objectifs de rendement et l'incitation à améliorer les résultats peuvent constituer de puissants outils pour stimuler les gestionnaires du secteur public et pour les amener à réfléchir sur les façons dont leur organisation peut faire du meilleur travail. Selon ce modèle, la reddition de comptes consiste moins à sanctionner les individus et les organisations en cas de mauvais rendement qu'à essayer d'apprendre des erreurs du passé et à rechercher l'amélioration.

Malgré ces nombreuses vertus, l'utilisation du rendement en tant que mécanisme de reddition de comptes présente aussi quelques problèmes.

Nous avons déjà parlé du problème central de la conceptualisation du rendement en termes opérationnels et de la formulation d'indicateurs. De plus, le rendement peut ne pas être suffisamment focalisé en cas de véritable échec et ne pas s'avérer très utile pour les responsables politiques et les citoyens confrontés aux difficultés dues à la multitude des intervenants dans la prestation des services. Il peut y avoir des dérapages, parfois dramatiques, et les multiples intervenants peuvent avoir chacun une part de responsabilité dans les échecs de l'organisation. L'attribution de blâmes peut ne pas servir à résoudre le problème en tant que tel, mais il peut être un moyen d'éviter que les mêmes choses se reproduisent. On décrit souvent la peur de prendre des risques dans le secteur public comme une véritable pathologie, mais ce comportement peut être utile pour éviter la répétition d'erreurs graves.

Enfin, il n'est pas facile de mentionner, dans un contrat ou un plan d'entreprise, tout ce que l'on attend des organismes publics et des programmes qu'ils administrent. En l'espèce, il est tout aussi difficile d'énoncer tout ce qu'une organisation ne *devrait pas* faire . . . tout est question de jugement. Ce fossé entre les attentes et la réalité pose particulièrement problème dans le cas des organisations qui sont indépendantes du centre du gouvernement et qui ne sont donc pas forcément directement contrôlées par des fonctionnaires. Il est difficile de préciser dans un contrat ou dans un plan d'entreprise le genre de comportement qu'il convient d'adopter dans les politiques sociales, dans les soins de santé ou même dans les arts. Il est possible, par le truchement de la supervision ou par l'engagement des fonctionnaires chargés d'offrir directement les services aux « clients », de vérifier l'application des contrôles et la production des services d'organisations qui ont un lien direct avec des ministères. D'un autre côté, si la réalisation de bénéfices est un objectif fondamental d'une organisation, même si sa hiérarchie est dysfonctionnelle, la concurrence peut avoir un effet bénéfique sur les cadres et sur l'organisation en général pour les amener à adopter des comportements efficaces.

Selon certains chercheurs (Zapico, 2000), les changements dans la reddition de comptes découlant de la Nouvelle gestion publique ont consisté à faire davantage porter les contrats de gestion sur l'évaluation des mauvais résultats économiques, tandis que les formes traditionnelles de reddition de comptes s'attardent davantage à la nécessité d'éviter les fautes de commission. Les agents chargés du contrôle (vérificateurs, ministres, Parlement et Conseil du Trésor) n'ont que peu de temps et de ressources financières pour exercer un contrôle et ils doivent donc décider d'insister sur certains aspects de la reddition de comptes plutôt que sur d'autres. Le fait qu'une faute de commission, apparemment due à la direction d'une société d'État, puisse passer inaperçue pendant un certain temps illustre bien les points forts et les points faibles de la gestion du rendement dans le secteur public.

4 L'intérêt public

Les aspects dont nous venons de traiter exigent que l'on se pose une question qui est sans doute la plus fondamentale de toutes dans l'utilisation des agences, des sociétés d'État et des autres formes de responsabilités déléguées au sein du gouvernement : Faut-il que ces structures soient des organisations essentiellement axées sur le service au public et sur l'intérêt public, dotées de structures de reddition de comptes publique très bien établies, dès le stade de leur création, ou bien les citoyens doivent-ils supposer que l'intérêt public sera automatiquement assuré par des organisations qui sont aussi efficaces que possible et qui s'apparentent le plus possible à des organisations du secteur privé? Dans le rapport sur les sociétés d'État, préparé par le Secrétariat du Conseil du Trésor, on semble préférer la dernière formule, surtout s'il s'agit de sociétés d'État ayant essentiellement une vocation commerciale. Comme on voudrait que leur organisation et leur rendement soient semblables à ce qui est en vigueur dans le secteur privé, on voit bien que, dans la définition de la mission de ces organisations, on accorde la priorité à l'efficacité et à une gestion du type secteur privé.

L'accent mis sur l'efficacité des sociétés d'État semble être le moyen envisagé à long terme pour en évaluer le rendement[11], mais on dirait que cette propension est accentuée dans le cadre des réformes gestionnaristes du secteur public au Canada et ailleurs dans le monde. S'il paraît difficile de soutenir que les organismes publics, qu'ils ressemblent ou non à ceux du secteur privé dans leur forme, devraient être aussi efficaces que possible, on peut aussi difficilement soutenir que l'efficacité est la seule valeur à rechercher dans le secteur public. Ainsi, l'efficacité est-elle réellement la valeur centrale des organisations dans le domaine des arts? On constate, une fois de plus, que l'application d'un même cadre organisationnel pour toutes les organisations qui mènent des activités très différentes peut ne pas donner le type de résultat voulu. La majorité des citoyens et des praticiens du gouvernement ont supposé qu'il faut disposer de mécanismes solides et efficaces destinés à garantir le respect de l'intérêt public aux étapes de la formulation et de la mise en œuvre des politiques.

La notion d'intérêt public est également étroitement liée à la nécessité de maintenir une saine application de l'autorité publique à des fins publiques. C'est toutefois plus facile à dire qu'à faire. Comme nous l'avons vu, il serait possible de préciser dans la loi la portée des actions des sociétés d'État pour indiquer à quoi correspondrait la bonne utilisation de l'autorité publique au sein de chaque organisation. En revanche, pour laisser une certaine souplesse d'action aux organismes concernés échappant au contrôle ministériel direct, de telles lois ne pourraient pas être trop prescriptives. Cette forme d'organisation doit avoir pour objet fondamental de donner aux gestionnaires la capacité de se prévaloir des occasions qui se présentent et de relever les défis, avec plus d'aisance que leurs homologues des organisations appartenant au gouvernement comme tel.

5 Conclusion

La reddition de comptes au sein des organismes publics et dans le cas de ceux et de celles qui les administrent a toujours été une question fondamentale de la démocratie. Cette forme de relation entre le public et leur gouvernement est d'autant plus importante que l'on assiste à un recul des autres formes de démocratie, comme la participation électorale. La difficulté tient au fait qu'à cause de la complexité des gouvernements modernes, l'application de la reddition de comptes est moins claire. Plutôt qu'un processus linéaire de formulation et de mise en œuvre des politiques par le truchement d'organismes publics, le recours à des organisations autonomes — comme celles qui font l'objet du présent document, sans parler des contrats de gestion, des partenariats et des autres chaînes d'interaction intervenant dans la prestation des services — crée des chaînes d'action plus complexes.

Toutes ces questions concernant la reddition de comptes dans le cas des organisations indépendantes du gouvernement se sont naturellement posées au sujet des sociétés d'État au Canada. Ces organisations sont plus ou moins modelées sur les sociétés du secteur privé, mais elles doivent appliquer des structures complexes de contrôle et de reddition de comptes faisant intervenir le ministre de tutelle de même qu'un conseil d'administration. Comme l'indique bien le rapport du Secrétariat du Conseil du Trésor, il existe un double régime de contrôle et le rôle du ministre et celui du dirigeant principal d'une société d'État sont l'objet d'une importante ambiguïté.

La transparence est l'élément central du régime de reddition de comptes proposé pour les sociétés d'État. L'une des hypothèses de départ sur laquelle s'appuie l'analyse de la situation actuelle des sociétés d'État en matière de reddition de comptes est la suivante : si l'on rendait publiques la plupart des opérations de ces sociétés, de même que le

processus de sélection des membres de leur conseil d'administration, celles-ci travailleraient davantage dans le sens de l'intérêt public et peut-être aussi beaucoup plus dans le respect des desiderata du ministre. La transparence est déterminante dans tout système de reddition de comptes démocratique, mais il ne faut pas trop compter parvenir à une solution si l'on se contente de mentionner les problèmes. Ce manque de certitude quant au rôle de la transparence est sans doute particulièrement vrai dans le cas du dédoublement des lignes de contrôle et de reddition de comptes qui existent dans les organisations actuelles des sociétés d'État.

Les autres éléments qui sont bien établis en matière de contrôle et de reddition de comptes dans le cas des sociétés d'État sont la vérification et les contrôles financiers. L'accent mis sur la reddition de comptes n'est pas récent et il semble donner de bons résultats. La comptabilité financière, tout aussi efficace qu'elle soit pour tout ce qui concerne la bonne utilisation des fonds, ne nous renseigne pas sur les autres aspects du rendement des organisations, ni sur la façon dont elles respectent la confiance du public. Ce constat ne consiste pas à minimiser la reddition de comptes financière des sociétés d'État, loin s'en faut, mais simplement à affirmer qu'elle est insuffisante. Le Bureau du vérificateur général a élaboré un système de vérification du rendement au sein du gouvernement du Canada et tout indique qu'il y aurait lieu de l'étendre aux sociétés d'État.

Les sociétés d'État ont été et continuent d'être des acteurs importants dans la prestation des services publics dont bénéficient les Canadiens. Cela dit, les autres organisations du gouvernement, surtout celles qui jouissent d'une importante autonomie statutaire, doivent se montrer prudentes dans la façon dont elles sont administrées et tenues responsables. Le travail réalisé par le Secrétariat du Conseil du Trésor a certainement contribué à préciser cette notion de reddition de comptes dans leur cas, mais il conviendrait sans doute de pousser les

travaux pour aider ces organisations à parvenir au plus haut degré possible de rendement et de reddition de comptes démocratique.

Toutes les questions de reddition de comptes en regard de la prestation de services publics se sont compliquées. Aux questions relativement simples de l'exécution de leur mandat à la prestation de services d'un type ou d'un autre sont venues s'ajouter les questions politiquement plus délicates qui consistent à s'assurer que les activités supplémentaires qu'elles peuvent être appelées à mener ne sortent pas des cadres d'action normalement établis pour le secteur public. Cela étant, il faut que le secteur public repense le rôle des ministres et peut-être même celui des conseils d'administration. Qui plus est, l'ouverture des procédures de passation des marchés à des examens externes, sauf lorsque cette ouverture risque de porter atteinte à la viabilité commerciale de l'organisation, pourrait être un bon moyen de contrôler l'exécution de la plupart des mécanismes formels de contrôle des procédures qui sont typiques du secteur public.

6 Recommandations

- *Accroître la transparence de la passation des marchés par le recours à un système de surveillance en ligne. En rendant le contenu et les sommes des contrats davantage visibles aux agents chargés du contrôle et aux membres attentifs de la population, il sera possible de limiter le recours abusif à ce genre de mécanisme de gouvernance indirecte et souvent cachée.*

- *Nommer des fonctionnaires des ministères de tutelle au conseil d'administration des sociétés d'État. Ils sont davantage susceptibles que les autres membres du conseil venant de l'extérieur du gouvernement d'être bien formés dans les questions de reddition de comptes publique.*

- *Élaborer des mécanismes de nomination aux conseils qui soient davantage transparents et qui s'apparentent plus aux procédures de nomination au mérite en vigueur dans la fonction publique.*

- *Mieux préciser les relations entre les principaux intervenants de la reddition de comptes dans le cas des sociétés d'État : le ministre, le conseil et le bureau du président. Ce genre de précision pourrait consister, par exemple, à préciser le sens de certaines expressions comme « fonctionnement quotidien ».*

- *Envisager d'appliquer d'autres mécanismes parlementaires, améliorés, d'examen des sociétés d'État.*

Notes en fin de texte

[1] Cette distinction nous rappelle le débat classique entre Herman Finer et Carl Friedrich au sujet des contrôles au sein de la fonction publique. Le premier soutient que ce contrôle doit être exercé par le truchement d'institutions officielles tandis que le dernier affirme qu'aucun contrôle officiel ne peut être efficace si les individus n'ont pas à cœur les valeurs démocratiques.

[2] Même si elles ne sont pas officiellement constitutionnelles, les « règles Armstrong » en vigueur au Royaume-Uni sont devenues des énoncés exécutoires des relations existant entre les fonctionnaires et leur ministre.

[3] Bien que ces basculements soient importants pour des pays comme le Canada, ils le sont beaucoup moins dans des pays en transition, en Europe centrale et de l'Est et en Asie, où l'on ne retrouve pas au sein des fonctions publiques les mêmes valeurs de probité ni les mêmes caractéristiques de service qu'en Europe ou en Amérique du Nord.

[4] Il peut arriver que les responsables politiques se réjouissent de la possibilité d'échapper au contrôle public direct, parce qu'ils ne veulent pas qu'on les tienne responsables d'expositions d'œuvres d'art au contenu éventuellement offensant ou du fait que les trains arrivent régulièrement en retard.

[5] L'étude des agences d'un certain nombre de pays membres de l'OCDE fait état d'un grand nombre de structures de contrôle différentes. S'il est presque certain que quelques-unes ne conviennent pas au modèle de Westminster, elles n'en offrent pas moins des thèmes de réflexion.

[6] Même si les parlements acceptaient cette distinction, les médias et la population pourraient la rejeter. L'incapacité des ministres du transport de se distancier et de distancier le gouvernement des échecs qu'ont connu les agences responsables de la sécurité ferroviaire lors d'accidents survenus en Grande-Bretagne fait ressortir ce problème.

[7] Le mot « censé » s'imposer ici à cause des nombreux scandales qui ont frappé le monde des affaires au cours des dix dernières années et qui ont révélé que les conseils ne semblent exercer qu'un contrôle réel minime sur les actions de la direction.

[8] La nature commerciale de certaines activités des sociétés d'État pourrait compliquer l'affichage de tous leurs contrats dans des sites publics avant que ceux-ci n'aient été exécutés, mais il serait possible de trouver des moyens de rendre leur contenu public dans un délai raisonnable. Cette forme de transparence élémentaire ferait beaucoup pour décourager la passation de marchés inappropriés.

[9] Les plus vieilles organisations de ce genre sont les *Water Boards* créés pour administrer la sempiternelle lutte contre les inondations. Avec le temps, elles sont devenues davantage représentatives, mais elles sont encore fortement influencées par des considérations d'ordre technique.

[10] Cet accent mis sur les erreurs est une des causes des réactions des titulaires de charge publique, élus comme permanents, et on l'a souvent invoqué comme étant l'un des traits négatifs du secteur public.

[11] Des rapports antérieurs du Conseil du Trésor et du Bureau du vérificateur général sur l'administration des sociétés d'État indiquent que les contrôles portaient essentiellement sur l'efficacité financière plutôt que sur le respect de l'intérêt public par les organisations concernées.

Bibliographie

Algemene Rekenkamer. (2002) *Systemen van checks en balances bij rechtspersonen met een wettelijke taak. Achtergrondstudie bij het onderzoek. Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 3*(La Haye : Algemene Rekenkamer).

Ashley, C. A. et R. G. H. Smails. (1965) *Canadian Crown Corporations: Some Aspects of Their Administration and Control* (Toronto : Macmillan of Canada).

Aucoin, P. et M. Jarvis. (2005) *Modernizing Government Accountability: A Framework for Reform* (Ottawa : Ecole de la fonction publique du Canada).

Bovens, M. A. P. (1998) *The Quest for Responsibility* (Cambridge : Cambridge University Press).

Day, P. et R. Klein. (1988) *Accountabilities* (Londres : Tavistock).

Fyfe, T. et T. Fitzpatrick. (2002) Canada, dans Organisation de coopération et de développement économiques, *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies* (Paris : OCDE).

Hinders, M. (2004) « Icebergs et des députés: Delegated Governance and Parliament », *Parliamentary Affairs* 57, 767-84.

Gregory, R. (1998) « Political Responsibility for Bureaucratic Incompetence », *Public Administration* 73, 519-538.

Hatry, H. (1999) *Performance Measurement: Getting Results* (Washington, DC : The Urban Institute).

Hood, C., C. Scott, O. James, G. Jones et T. Travers. (1999) *Regulation Inside Government* (Oxford : Oxford University Press).

Hood, C., O. James, B. G. Peters et C. Scott. (2004) *Controlling Modern Government* (Cheltenham : Edward Elgar).

Kearns, K. (2003) « Accountability in a Seamless Economy », dans B. G. Peters et J. Pierre (sous la dir. de). *Handbook of Public Administration* (Londres : Sage).

Klijn, E.-H. (1996) « Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks », *Administration and Society* 28, 90-119.

Knoepfel, P. et F. Varone. (1999) « Mesurer la performance publique : Méfions-nous des terribles simplificateurs », *Politiques et management public*, 17, 123-145.

Larkin, R. (2002) « Distributed Public Governance: Principles for Control and Accountability of Agencies, Authorities and other Government Bodies », dans Organisation de coopération et de développement économiques, *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies* (Paris : OCDE).

Meyers, M. K. et S. Vorsanger. (2003) « Street Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy », dans B. G. Peters et J. Pierre (sous la dir. de). *Handbook of Public Administration* (Londres : Sage).

Mountfield, R. (2001) Témoignage devant le comité d'administration publique de la Chambre des communes britannique.

Mulgan, R. (2000), « Accountability: An Ever Expanding Concept », *Public Administration* 78, 555-574.

Niskanen, W. (1971) *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago : Aldine/Atherton).

Nye, J. S., D. King et Zelikow. (1999) *Why Citizens Don't Trust Government* (Washington, DC : The Brookings Institution).

Organisation de coopération et de développement économiques. (2002) *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies* (Paris : OCDE).

Peters, B. G. (à venir) *The Quest for Coordination: Horizontal Management in Contemporary Government* (Lawrence : University Press of Kansas).

Polidano, C. (1999) « The Bureaucrat Who Fell Under a Bus: Ministerial Responsibility, Executive Agencies, and the Derek Lewis Affair in Britain », *Governance* 12, 201-229.

Pollitt, C. et G. Bouckaert. (2004) *Public Management Reform*, 2nd ed. (Oxford : Oxford University Press).

Pollitt, C., C. Talbot, J. Caulfield et A. Smullen. (2004) *Agencies: How Governments Do Things Through Semi-Autonomous Agencies* (Basingstoke : Macmillan).

Power, M. (1997) *The Audit Society: Rituals of Verification* (Oxford : Oxford University Press).

Pharr, S. et R. D. Putnam. (2000) *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries* (Princeton, NJ : Princeton University Press).

Scharpf, F. W. (1988) « The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration », *Public Administration* 66, 239-278.

Schick, A. (1996) *The Spirit of Reform* (Wellington : State Services Commission).

Schultz, D. et R. Maranto. (1998) *The Politics of Civil Service Reform* (New York : Peter Lang).

Skelcher, C. (1998) *The Appointed State: Quasi-Governmental Organizations and Democracy* (Buckingham : Open University Press).

Smith, B. L. R. et D. C. Hague. (1971) *The Dilemma of Accountability in Modern Government* (Londres : Macmillan).

Sorenson, E. et J. Torfing. (2003) « Network Politics, Political Capital and Democracy », *International Journal of Public Administration* 26, 609-634.

SOU. (2003) Utvecklingskraft for HallbarValfard (*Pour l'instauration d'un bien-être durable*) (Stockholm).

Thomas, P. (2003) « Introduction to Accountability Section », dans B. G. Peters et J. Pierre (sous la dir. de). *Handbook of Public Administration* (Londres : Sage).

Secrétariat du Conseil du Trésor. (2005) *Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada : Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens* (Ottawa : Secrétariat du Conseil du Trésor).

Van Thiel, S. (2003) « Quangos in Dutch Government » dans C. Pollitt et C. Talbot (sous la dir. de). *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global trend to Agencies, Quangos and Contractualisation* (Londres : Routledge).

Zapico, E. (2000) « Strategic Spending Management: A New Role for the Budget Centre », dans Y. Fortin et H. Van Hassel (sous la dir. de). *Contracting in the New Public Management* (Amsterdam : IOS Press).

ANNEXE A:
LISTE DES AUTEURS

Directeur de recherche

Donald Savoie
Professeur d'administration publique, Université de Moncton

Études

Stan Corbett
Professeur adjoint, Faculté de droit, Université Queen's
La responsabilité ministérielle et la Loi sur la gestion des finances publiques : l'obligation constitutionnelle de rendre compte des dépenses gouvernementales

C.E.S. (Ned) Franks
Professeur émérite, Études politiques, Université Queen's
Les responsabilités et obligations redditionnelles respectives des ministres et des fonctionnaires : une étude du système britannique d'agent comptable et de son applicabilité au Canada

James Ross Hurley
Ex-conseiller constitutionnel, Gouvernement du Canada
La responsabilité, la reddition de comptes et le rôle des sous-ministres dans le Gouvernement du Canada

B. Guy Peters
Professeur de gouvernement américain Maurice Falk,
Université de Pittsburgh
La reddition de comptes publique des organismes publics autonomes

S.L. Sutherland
Professeur invité, Programme d'administration publique,
École d'études politiques, Université d'Ottawa
Le rôle du greffier du Conseil privé

COMMISSION D'ENQUÊTE
SUR LE
PROGRAMME DE COMMANDITES
ET LES ACTIVITÉS PUBLICITAIRES